DIE KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG IM VÖLKERRECHT

Inaugural - Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität

Würzburg

vorgelegt von

Werner Möstl

Günzburg/Do.

1967

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41544724_0018

DIE KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG IM VÖLKERRECHT

Inaugural - Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität

Würzburg

vorgelegt von

Werner Möstl

Günzburg/Do.

UNIV.
LEIDEN
BIBL.

Erstberichterstatter:

Prof. Dr. Dr. Friedrich August Frh. v. d. Heydte

Tag der mündlichen Prüfung: 1. Juli 1967

Promotion 11. Aug. 1967

Meinen Eltern

E i n l e i t u n g

Ein Vertragswerk der neueren Zeit hat in der Öffentlichkeit zu erheblichen Diskussionen geführt. Der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 (1), von den einen gefeiert als säkulares Ereignis, von den anderen verurteilt als Rückschritt auf dem Weg zu einem "größeren Europa", bietet nicht nur in politischer, sondern auch rechtlicher Hinsicht Anlaß zur Erörterung. Im Mittelpunkt der rechtlichen Problematik steht dabei Kapitel II Abschnitt A Ziffer 1 des Vertrages: "Die beiden Regierungen konsultieren sich vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamen Interesse, um soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen..."

Die Meinungsverschiedenheiten über die Tragweite dieses Satzes bestehen sowohl in der Öffentlichkeit, als anscheinend auch an zuständiger Stelle (2). Sie konzentrieren sich auf die Frage, ob der Satz eine (rechtsverbindliche) Konsultationsverpflichtung enthalte und welchen Inhalt sie habe.

Daß insoweit überhaupt Zweifelsfragen entstehen konnten, überrascht und verwundert umso mehr, als der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 nicht der erste Vertrag ist, der eine solche Klausel enthält. Es sei an dieser Stelle nur auf den Nordatlantikpakt

---

(1) BGBl. 1963 II S. 707
(2) vgl. hierzu die kritischen Kommentare im "Rheinischen Merkur" vom 31. 1. und 7. 2. 1964

vom 4. April 1949 (1) und den sog. Warschauer Pakt vom 14. Mai 1955 (2) hingewiesen, in deren Art. 4 bzw. 3 sich ähnliche Bestimmungen finden. Aber auch schon vor dem zweiten Weltkrieg spielten Konsultation und Konsultationsverpflichtung eine wesentliche Rolle im zwischenstaatlichen Verkehr, so daß bereits Antelo deren Entwicklung als "una de las características más sobresalientes de la vida internacional contemporánea" bezeichnen konnte (3).

Dennoch hat die Erscheinung der völkerrechtlichen Konsultation und insbesondere der Konsultationsverpflichtung mit den verschiedenen, durch sie aufgeworfenen Fragen in der Völkerrechtsliteratur nur eine bescheidene, ja geradezu dürftige Würdigung erfahren. Auffallend ist dabei, daß es zunächst vor allem amerikanische Autoren waren, die sich mit dem Problemkreis befaßten . Ihre Darstellungen beschränken sich allerdings häufig auf das amerikanische Regionalsystem. Zu nennen sind neben der bereits erwähnten umfassenden Darstellung bei Antelo noch Bustamante (4), Philip C. Jessup mit seinem Beitrag zu dem von Maurice Bourquin herausgegebenen Werk "La Sécurité Collective" (5) und Alberto Ulloa, der sich in seiner Darstellung des Völkerrechts "Derecho internacional púbico" ebenfalls mit der Konsultation befaßt (6).

---

(1) BGBl. 1955 II S. 289
(2) Fundstelle bei Engel, HdBNATO S. 783
(3) Mario Antelo, La técnica consultativa en el derecho gentes S. 9
(4) Bustamante y Sirven, Tratado de derecho internacional
(5) público, Tomo V, S. 147 - 155 S. 76 II.
(6) Tomo II, S. 341 ff.

In der europäischen Völkerrechtsliteratur finden sich kürzere Darstellungen bei Schindler (1) und Zietzschmann (2), vor allem aber in der Zeitschrift "Die Friedenswarte", deren Schriftleitung das Thema im Jahre 1939 einer Rundfrage unter den renommiertesten Völkerrechtslehrern und -praktikern für wert erachtete (3).

Dieser Literatur kann auch heute noch manche Anregung entnommen werden. Im allgemeinen jedoch ist sie entweder angesichts der neueren Entwicklung überholt oder beschäftigt sich mehr mit der politischen als der rechtlichen Seite der Konsultation, oder aber sie widmet sich der Darstellung lediglich bestimmter Systeme, wie etwa des amerikanischen, ohne darüber hinaus zur Klärung allgemeiner Fragen einen Beitrag zu leisten.

Unter der Nachkriegsliteratur erhält lediglich das "Handwörterbuch des Völkerrechts" von Strupp-Schlochauer unter dem Stichwort "Konsultation" eine wenn auch knappe, so doch umso wertvollere Darstellung. Unter den neueren Gesamtdarstellungen des Völkerrechts ist die Suche meist vergebens. Sie enthalten wenig (4) oder schlechterdings nichts. Bezeichnend ist der la-

---

(1) Dietrich Schindler, Schiedgerichtsbarkeit seit 1914, § 23
(2) Hanni Zietzschmann, Die völkerrechtliche Garantie seit dem Locarnovertrag, S. 86 ff.
(3) FW XXXIX (1939), S.1 ff.
(4) z.B. Oppenheim-Lauterpacht, International Law, Bd. 2 S. 7,
Guggenheim, Lehrbuch des Völkerrechts, Bd. 2, S. 685 und Guggenheim-Bindschedler, Traité de droit international public, Bd. 2 S. 199,

pidare Satz bei Verdroß (1): "Verschiedene politische Verträge verpflichten die Vertragsstaaten zur Konsultation, um eine gemeinsame Haltung herbeizuführen".

Die Bedeutung der Konsultation für die Staatenpraxis, die damit in Zusammenhang stehenden Zweifelsfragen und deren ungenügende Beachtung mögen der Grund für den (hier auf den deutsch-französischen Vertrag bezogenen) Wunsch nach einer Prüfung dessen, "was man unter dem Begriff der Konsultation zu verstehen habe" (2), gewesen sein.

Die vorliegende Arbeit soll ein Beitrag hierzu und insbesondere zur Lösung der mit der völkerrechtlichen Konsultationsverpflichtung verbundenen Fragen sein. Der erste Hauptteil der Arbeit dient der Erörterung grundsätzlicher Gesichtspunkte. Der Schwerpunkt liegt dabei einmal auf der Erfassung des Begriffs der Konsultation als Voraussetzung zur weiteren Durchdringung des Themas. Davon ausgehend, sind sodann die durch die völkerrechtliche Konsultationsverpflichtung aufgeworfenen Probleme zu untersuchen, so vor allem die Frage ihrer Rechtsverbindlichkeit und ihres Rechtsgehalts.

Der zweite Hauptteil beschäftigt sich mit der praktischen Bedeutung der Konsultationsverpflichtung.

---

(1) Verdroß-Verosta-Zemanek, Völkerrecht, S. 414,

(2) Jean Gandilhon anläßlich der VII. deutsch-französischen Konferenz vom 24. bis 26. Mai 1963 in Bad Godesberg; in "Deutschland und Frankreich im Siegel des Vertrags", S. 63

Einzelne Konsultationsverpflichtungen in wichtigen Verträgen werden in diesem Zusammenhang auf ihre Besonderheiten geprüft. Auch seiner Aktualität wegen, nimmt der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 dabei eine bevorzugte Stellung ein.

Erster Hauptteil :

DIE GRUNDLAGEN

I. Unterabschnitt :

Die Konsultation

A. DER BEGRIFF DER KONSULTATION

I. Allgemeines

Um zum Begriff der völkerrechtlichen Konsultation zu gelangen, erscheint es notwendig und zweckmäßig, die allgemeine Bedeutung des Wortes zum Ausgangspunkt zu nehmen. Das bietet den Vorteil, anhand des allgemeinen Begriffes die Eigentümlichkeiten des völkerrechtlichen Begriffs der Konsultation deutlicher kennzeichnen zu können.

II. Zur Etymologie

Das Wort "Konsultation" leitet sich ab aus lat. "consulere", "consultare". Im Lateinischen haben beide Wörter zwar untereinander weitgehend gleiche, gemeinsam aber verschiedene Bedeutung. Sie reicht von "überlegen" (deliberare), "sinnen" (meditari) über "raten" (suadere), aber auch "fragen" (interrogare) bis zu "beschließen" (statuere). Hinzu kommen noch einige Sonderbedeutungen, die in diesem Zusammenhang weniger von Bedeutung sind (1).

---

(1) vgl. zum Ganzen Thesaurus Linguae Latinae Vol.IV Sp. 576/84 (consulere), Sp. 592/4 (consultare), Sp. 59o/2 (consultatio)

Insbesondere in der Zusammensetzung consulere senatum fand das Wort Eingang in die römische Rechtssprache. Bemerkenswert ist hierbei, daß die ursprüngliche Bedeutung "den Senat versammeln" war. Erst später wurde der Begriff erweitert zu der Bedeutung "den Senat um Rat fragen", "sich mit dem Senat beraten" (1).

Über die Herkunft des Wortstammes -sul besteht keine Klarheit. Ernont-Meillet halten eine Deutung nicht für möglich (2). Walde-Hofmann zitieren Thurneysen, wonach ein Zusammenhang mit altnord. selia, sal ("Übergabe") bestehen soll (3).

III. Die heutige Bedeutung

1. Allgemeiner Sprachgebrauch

In der Umgangssprache sind die Worte "konsultieren", "Konsultation" allgemein gebräuchlich. Man "konsultiert" z.B. einen Arzt oder einen Rechtsanwalt und versteht darunter ein Befragen, ein Ratholen. Kennzeichnend ist, daß eine andere Person um ihren Rat angegangen wird, bei der man bestimmte Kenntnisse und Fähigkeiten voraussetzt, deren man selbst ermangelt oder zumindest zu ermangeln glaubt. Das Wesen einer solchen Konsultation besteht also nicht darin, daß man sich zur Bewältigung einer bestimmten Aufgabe oder Beseitigung einer unangenehmen Situation gegenseitig dadurch hilft, daß man sich Rat erteilt, sich "beratschlagt", sondern von einem an-

---

(1) Walde-Hofmann, Lateinisches Etymologisches Wörterbuch, 3. Aufl. Heidelberg 1938 (consilium)

(2) Ernont-Meillet, Dictionnaire Etymologique de la Langue Latine S. 138 ff.

(3) Walde-Hofmann a.a.O.

deren Rat erholt, der hierzu in besonderer Weise qualifiziert erscheint. Der Konsultierte befindet sich in der Rolle eines Sachverständigen, eines Gutachters.

2. Rechtssprache

a) Die deutsche Rechtssprache kennt den Begriff der Konsultation nicht. Gleichwohl lassen sich rechtlich bedeutsame Vorgänge denken, auf welche der Ausdruck Konsultation Anwendung finden könnte. Man denke im deutschen öffentlichen Recht an den Fall des Zusammenwirkens zweier oder mehrerer Behörden beim Erlaß eines Verwaltungsaktes, insbesondere den Fall, in dem der Erlaß eines Verwaltungsaktes der Zustimmung einer anderen Behörde bedarf (sog. zustimmungsbedürftiger Verwaltungsakt). Einen derartigen Fall sieht z.B. § 9 Abs. 2 des Bundesfernstraßengesetzes vor (1). Die zustimmungsberechtigte Behörde entscheidet hier in eigener Zuständigkeit; häufig wird dies aber in der Weise geschehen, daß die Behörde Rückfragen bei der zur Erteilung der Genehmigung zuständigen Behörde anstellt und so sich nähere Sachkenntnis zur eigenen Willensbildung verschafft. Im Rahmen dieser Arbeit braucht der Gesichtspunkt aber nicht weiter verfolgt zu werden.

b) Anders als im innerstaatlichen Recht hat sich das Wort Konsultation gerade in jüngster Zeit in zunehmendem Maße in den Sprachschatz des zwischenstaatlichen Verkehrs eingebürgert. In welcher Bedeutung das Wort hier gebraucht wird, ist nunmehr im einzelnen zu zeigen.

---

(1) BGBl. I S. 903: "Im übrigen dürfen ... Baugenehmigungen oder nach anderen Vorschriften notwendige Genehmigungen nur mit Zustimmung der obersten Landesstraßenbaubehörde erteilt werden."

IV. Der Begriff der völkerrechtlichen Konsultation

Stellt man sich die Frage nach dem Begriff der völkerrechtlichen Konsultation, so muß man sich über eines im klaren sein: Schon die bloße Übersetzung mit dem deutschen Wort "Beratung" deutet an, daß eine Art des Verfahrens gemeint ist. In der "Beratung" zwischen zwei Staaten kann man eine elementare Form des zwischenstaatlichen Verkehrs sehen (1); es wäre dann aber nicht einzusehen, weshalb gerade in neuerer Zeit immer wieder von "Konsultationen" gesprochen wird. Seinen Grund kann dies nur darin haben, daß die Beratung im Sinne der Konsultation im Völkerrecht eine ganz bestimmte Bedeutung hat. Diese Abgrenzung gegenüber dem allgemeinen Begriff der Beratung zu erkennen, muß Zweck der Begriffsbestimmung sein. Ob und in welcher Weise eine solche Einschränkung vorgenommen wurde und wie das Ergebnis zu beurteilen ist, soll zunächst dargestellt werden.

1. Definitionen in der Literatur

In der an sich schon spärlichen völkerrechtlichen Literatur über die Konsultation wird die Bestimmung des Begriffs besonders stiefmütterlich behandelt. Im Vordergrund der Erörterung stehen in aller Regel die politischen Auswirkungen der Konsultationsverpflichtung. Der Begriff der Konsultation wird demgegenüber im allgemeinen offensichtlich als geklärt, wenn nicht überhaupt als klar vorausgesetzt. Daß dem keinesfalls so ist, zeigt ein Überblick über die vereinzelt unternommenen Versuche zur Formulierung einer Definition.

---

(1) Kunz in RF S. 21

So meint etwa Cooper (1): "The term "consultation" includes any form of communication between Governments, whether formal or informal, whether through ordinary diplomatic channels or through elaborate conferences." Ähnlich allgemein formuliert de la Brière (2): "Le mot consultation est applicable à toute échange de vues entre représentants qualifiés des Etats qu´un même problème interesse en commun" (3).

Wenn de la Brière allerdings fortfährt: "Le but de l´échange de vues est d´aviser à une solution conforme â la paix commune et au bien commun à propos d´une affaire difficultueuse" (4), so nähert er sich dem Standpunkt anderer Autoren, die eine Einschränkung des Begriffs durch den mit der Konsultation verfolgten Zweck vornehmen. Drei Richtungen lassen sich dabei unterscheiden:

Die eine sieht den Zweck der Konsultation in der Zusammenarbeit zweier oder mehrerer Staaten gegenüber dritten Staaten. Dahm (5) meint dementsprechend: "Die Konsultation verfolgt im allgemeinen den Zweck, eine Einigung über die gemeinsame Politik herzustellen". Auch Verdroß (6) ist in diesem Zusammenhang zu nennen, wenn er von Verträgen spricht, die die Vertragsstaaten zur Konsultation verpflichten, "um eine gemeinsame Haltung herbeizuführen". Am deutlichsten kommt diese

---

(1) zitiert nach Kunz in RF S. 21
(2) RF S. 13
(3) vgl. auch Meyer-Lindenberg, Völkerrecht, S.113
(4) RF S. 13
(5) Dahm, Völkerrecht Bd. 2, S. 446
(6) S. 414

Auffassung bei von der Heydte zum Ausdruck, der die Konsultation als "Beratung eines Streitteils mit verbündeten Staaten, die nicht unmittelbar am Streit beteiligt zu sein brauchen", bezeichnet (1) und an anderer Stelle hinzusetzt, die Konsultation sei für die kollektive Verteidigung der Gegenwart kennzeichnend (2).

Zur zweiten Richtung sei Borchard angeführt. Er scheint insofern eine andere Meinung zu vertreten, als nach ihm "consultation merely signifies that an effort will be made to discuss matters in order to adjust differences instead of a resort to drastic measures" (3). Ebenfalls in den Bereich der friedlichen Streiterledigung bringt Jessup die Konsultation "Dans la langage courant, cependant, on a tendence à considérer la méthode des consultations comme s'appliquant particuliêrement à un échange de vues relatif à la solution d'une controverse, latente ou déclarée, qui met en péril la paix du monde" (4).

Die Mehrzahl der Autoren steht allerdings auf dem Standpunkt, daß die Konsultation für beide Gesichtspunkte von Bedeutung ist, nämlich sowohl für die Beilegung von Streitigkeiten unter den an einem Konsultativpakt beteiligten Staaten, als auch der Zusammenarbeit gegenüber dritten, nicht in den Vertrag einbezogenen Staaten. Am deutlichsten haben dies Schindler (5) und

---

(1) v.d. Heydte, Völkerrecht, Bd. 2 S. 31

(2) a.a.O. S. 32

(3) RF S. 1o

(4) Jessup bei Bourquin, La Sécurité Collective, S. 76

(5) Schindler a.a. O.: "Entweder nämlich soll die Konsultation dazu dienen, die gemeinsame Politik der vertragsschließenden Parteien gegenüber dritten Staaten, die außerhalb des Vertragswerks stehen, festzulegen; sie stellt in diesem Fall ein Instrument einer mehr oder weniger engen Allianz dar. Oder die Konsultation dient der Bereinigung von Differenzen unter den sich konsultierenden Staaten selbst und erscheint dann als besonders geartete Methode für die Erledigung internationaler Streitigkeiten."

neuerdings Granow ausgedrückt. Letzterer definiert: "Konsultation ist die gemeinsame Beratung zwischen den auswärtigen Organen von zwei oder mehreren Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten oder zwischen den Organen einer Völkerrechtsorganisation zum Zweck der Erleichterung der Beilegung von Streitigkeiten oder von Meinungsverschiedenheiten untereinander oder zum Zweck der Festlegung einer gemeinsamen Politik oder Haltung der durch ihre Organe beratenden Völkerrechtssubjekten." (1)

Insbesondere aus dieser letzteren Definition ist deutlich das Bemühen zu erkennen, den Begriff der Konsultation einzuengen und mit einem spezifisch völkerrechtlichen Sinngehalt auszufüllen. Wie noch zu zeigen sein wird, ist aber der von Granow gefundene Begriff nicht in vollem Umfang befriedigend. Er bildet aber die Grundlage für den Versuch zur Formulierung einer eigenen Definition. Bevor dieser unternommen wird, ist zunächst zu untersuchen, inwieweit sich aus völkerrechtlichen Verträgen und Erklärungen Hinweise auf die Bedeutung der Konsultation ergeben.

2. Der Begriff der Konsultation in Verträgen und Erklärungen

Die vorerwähnten Grundzüge treten auch in einer Reihe von Verträgen, Vertragsentwürfen, Erklärungen von Staatsmännern usw. hervor. Teilweise sind sie allgemein

---

(1) Granow bei Strupp-Schlochauer a.a.O. S. 288; ähnlich charakterisieren Oppenheim-Lauterpacht a.a.O., Guggenheim a.a.O. und Wehberg in RF S. 2 das Wesen der völkerrechtlichen Konsultation.

gehalten (1) oder sie bezeichnen im einzelnen das Ziel, dem die Konsultation dienen soll. Am häufigsten ist damit die Beratung im Falle einer Angriffsdrohung gemeint. Als Beispiele mögen Art. 1 des Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung zwischen der UdSSR und der Tschechoslowakei vom 16.5.1935 (2) und Art. 1 des Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung zwischen Frankreich und der UdSSR vom 2.5.1935 (3) genannt sein. Sie lauten: "Für den Fall, daß die UdSSR oder die Tschechoslowakische Republik Gegenstand einer Drohung oder einer Angriffsgefahr von Seiten irgend eines europäischen Staates sein sollten, verpflichten sich die Tschechoslowakische Republik und entsprechend die UdSSR, gegenseitig eine sofortige Konsultierung im Hinblick auf die Maßnahmen vorzunehmen, die zur Einhaltung der Bestimmungen des Art. 1o der Völkerbundsatzung zu ergreifen sind " bzw.: "Au cas où la France ou l'URSS serait l'objet d'une menace ou d'un danger d'aggression ..." (im übrigen ähnlich).

Die zwischen den amerikanischen Staaten abgeschlossene "Konvention zur Aufrechterhaltung, Bewahrung und Wiederherstellung des Friedens" vom 23. Dezember 1936

---

(1) wie etwa die gemeinsame Erklärung Hitlers und Chamberlains vom 3o.9.1938 über die Gestaltung der politischen Beziehung zwischen Deutschland und Großbritannien (Pol. Vertr. III/2 S. 981): "Wir sind entschlossen, auch andere Fragen, die unsere beiden Länder angehen, nach der Methode der Konsultation zu behandeln und uns weiter zu bemühen, etwaige Ursachen von Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg zu räumen ..."

(2) Pol. Vertr. I, S. 438

(3) a.a.O. S. 435

sieht in ihren Art. 1 und 2 Konsultationen nicht nur dann vor, wenn ein außeramerikanischer Staat den Frieden stört, sondern auch im Falle von Streitigkeiten der Vertragspartner untereinander (1).

Wiederum einen anderen Zweck verfolgt der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963. Der Zweck der in ihm vorgesehenen Konsultationen erschöpft sich nicht in der Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten der sich konsultierenden Vertragspartner, sondern geht darüber hinaus auf eine möglichst intensive Zusammenarbeit der beiden Staaten (2). Für den Begriff der Konsultation ist Kapitel II Abschnitt A Ziffer 1 des Vertrages von besonderer Bedeutsamkeit. Er enthält die Voraussetzungen und den Inhalt der Konsultation, so wie sie von den Parteien gesehen werden, wenn er die Konsultation "vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamen Interesse" vorsieht, "um soweit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen".

Konsultationen zur Vorbereitung der in einer zu schaffenden europäischen politischen Union angestrebten Zusammenarbeit empfiehlt auch der Plan der deutschen Bundesregierung vom Herbst 1964 für die Fortführung der europäischen Einigung auf den Gebieten der Außenpolitik, der Verteidigungspolitik, der Kulturpolitik sowie der Wirtschafts- und Sozialpolitik (3).

---

(1) Int. Leg. VII No. 465 (S. 558 ff.); dazu Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit § 23

(2) Einzelheiten S. 92 ff; 1o5 ff

(3) FAZ vom 14. November 1964

Diese wenigen Beispiele zeigen, in welch verschiedenartiger Weise die Konsultation verstanden wird. Sie machen gleichzeitig klar, worin die Schwierigkeit einer Begriffsbestimmung, die sich nicht auf das Merkmal der Beratung beschränkt, liegt: in der Vielfalt und Verschiedenartigkeit der mit der Konsultation verfolgten Ziele.

3. Kritik

Einen in jeder Beziehung befriedigenden Begriff hat die völkerrechtliche Literatur bislang nicht gefunden. An den Bemühungen zur Bestimmung des Begriffes ist zweierlei zu kritisieren: Die Definitionen stellen entweder einseitig ein rein formales Element - die Beratung zwischen Staaten - heraus; mit einem derart allgemeinen Begriff kann nicht gearbeitet werden. Oder sie schränken den Begriff zwar durch den mit der Konsultation verfolgten Zweck ein, erfassen dann aber nicht alle denkbaren (1) Fälle.

4. Der eigene Standpunkt: Merkmale der Konsultation

In Granows Definition (2) offenbart sich das Wesen der völkerrechtlichen Konsultation in einer Verbindung formeller und materieller (genauer: finaler) Merkmale. Sie enthält die Antwort auf drei Fragen:

Was ist Konsultation ?
Was bezweckt sie ?
Zwischen wem findet sie statt ?

---

(1) Vgl. die zu 2 angeführten Beispiele

(2) Vgl. S. 12

Diese drei Fragen sollen den weiteren Gang der Erörterung bestimmen.

a) Das Verfahren: Beratung

Konsultation ist Beratung - eine Beratung aber, die ganz bestimmten Grundsätzen folgt.

aa) Grundsatz der Gegenseitigkeit

Die Fragen nach der Bedeutung des Wortes Konsultation im allgemeinen Sprachgebrauch wurde oben (1) mit dem Hinweis beantwortet, daß sie regelmäßig eine einseitige ist.

Anders verhält es sich mit der völkerrechtlichen Konsultation. Sie ist in jedem Fall eine gegenseitige, d. h. sie vollzieht sich im Austausch von Informationen und Meinungen der an der Konsultation Beteiligten. Die einseitige Befragung ist nicht Konsultation im Sinne des Völkerrechts. Sie würde den Konsultierenden in eine vom Konsultierten abhängige Lage versetzen. Die völkerrechtliche Konsultation aber setzt die Interdependenz der beteiligten Staaten voraus (2), eine gegenseitige, nicht einseitige Abhängigkeit.

---

(1) Vgl. S. 7

(2) dazu Antelo a.a.O. S. 92: "La consulta presupone tambien dos o más sujetos ligados por un interés commun vinculados por fenómenos de interdependencia".
Auch anläßlich der NATO-Konferenz im Dezember 1957, wo eine Intensivierung der politischen Konsultation beschlossen wurde, kam dieser Gesichtspunkt im gleichen Zusammenhang zum Ausdruck (Zusammenschlüsse S. 5)

Viele Verträge sprechen deshalb auch von "gegenseitiger Konsultation" (1).

bb) Grundsatz der Gleichheit

In engem Zusammenhang mit dem Grundsatz der Gegenseitigkeit steht ein weiterer, der der Gleichheit. Damit ist nicht etwa eine Gleichheit der Staaten im allgemeinen gemeint. Der Grundsatz der Gleichheit im Rahmen der Konsultation enthält vielmehr das, was Granow mit den Worten zum Ausdruck bringt: "Der Geist und eine Grundregel der Konsultation ist es, keine Gesprächs- oder Vertragspartner zu majorisieren, sondern stets Ausgleich zu suchen ..." (2). Dementsprechend wurden "full and frank communications", "de franches et complètes communications" vereinbart (3).

Beraten heißt Abwägen des Für und Wider. Es setzt notwendig die Möglichkeit einer freien und offenen Würdigung des Sachverhaltes und Kundgabe des eigenen Standpunktes voraus. Insoweit erfordert die Konsultation die gleichmäßige Beteiligung an der gemeinsam erstrebten einheitlichen Willensbildung.

Andererseits wird regelmäßig der Stimme einer Weltmacht auch in diesem Rahmen die größere Bedeutung

---

(1) Z.B. Art. V des Balkanpaktes vom 9.8.1954 (Fundstelle bei Engel, HdBNATO S. 627); Art. 1 des bereits erwähnten Vertrages zwischen Frankreich und der UdSSR vom 2.5.1935
(2) a.a.O.
(3) Art. VII des sog. Neunmächtevertrages vom 6.2.1922 zwischen USA, Großbritannien, Frankreich u.a. betreffend die Grundsätze der Politik gegenüber China (franz. Text in Pol. Vertr. I S. 96 ff, engl. in Int. Leg. II No. 38 - S. 823 ff).

zukommen (1). Insoweit ist Schindler zuzustimmen, wenn er sagt, das Konsultationsverfahren lasse dem freien Spiel der Kräfte Bahn, so daß sich ein Konsultativabkommen wohl allein zugunsten des Großstaates auswirken werde (2).

Der Grundsatz der Gleichheit wird dadurch aber nicht aufgelöst oder auch nur ausgehöhlt. Er bedeutet nur Gleichheit in der Beteiligung an der Beratung, nicht Gleichheit im Gewicht der Stimme.

cc) Grundsatz des gemeinsamen Interesses

Eine Reihe von Verträgen sehen Konsultationen vor, wenn "Fragen von gemeinsamen Interesse" berührt werden, wie z. B. Art. 3 des Vertrages über Freundschaft und gute Nachbarschaft zwischen dem Irak und der Türkei vom 29.3.1946 (3) und Art. 4 des Vertrages über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitige Hilfeleistung zwischen der UdSSR und Finnland vom 18.3.1948 (4).

In der Tat zeigt sich hierin ein weiteres Merkmal der Konsultation. Die Beratung setzt voraus, daß die zu behandelnden Fragen in einen Rahmen fallen, der von dem gemeinsamen Interesse der an der Konsultation beteiligten Staaten überspannt wird. Gleichgültig ist, ob dieses Interesse in der Vermeidung von Zwistigkeiten oder etwa im Schutz vor einer Aggression eines dritten Staates besteht.

---

(1) Zur Bedeutung der Konsultation für die Großmächte im allgemeinen: Mosler, "Die Großmachtstellung im Völkerrecht", insbes. S. 36
(2) RF S. 35; für den Fall, daß die Konsultation an die Stelle eines aufgelösten Abhängigkeitsverhältnisses tritt Barandon, "Das System der politischen Staatsverträge seit 1918, " S. 239
(3) UN Series Vol 37 No. 58o (S. 22o ff.)
(4) a.a.O. Vol. 48 S. 135

Dieses gemeinsame Interesse ist ein stärkeres als jenes, das Staaten sonst regelmäßig veranlaßt, eine Frage einvernehmlich zu regeln, denn es entspringt der Interdependenz der sich konsultierenden Staaten (1).

Mit dem Vorhandensein eines solchen gemeinsamen Interesses steht und fällt die Konsultation. Nur scheinbar ergibt sich aus Kapitel II Abschnitt A Ziffer 1 des deutsch-französischen Vertrages vom 22. Januar 1963 ein anderes, wenn es dort heißt, die beiden Regierungen konsultieren sich in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und i n e r s t e r L i n i e in den Fragen von gemeinsamen Interesse. Man könnte daraus entnehmen, die Fragen gemeinsamen Interesses seien nur ein Teil des Komplexes "wichtige Fragen der Außenpolitik", bei denen die Konsultation im übrigen eines gemeinsamen Interesses nicht bedürfe. Das gemeinsame Interesse der sich konsultierenden Staaten ist aber nicht so zu verstehen, daß es an jeder einzelnen Frage unmittelbar vorliegen müßte; es ist hier vielmehr in dem sich auf eine gewisse gegenseitige Abhängigkeit gründenden Interesse an einer möglichst umfassenden Zusammenarbeit zu suchen (dazu u. S. 88).

Eine Konsultation, bei der nicht gleichsam im Hintergrund ein solches gemeinsames Interesse steht, wird in der Regel auch ohne großen Erfolg sein. Ein Staat, dessen Interessen andere sind als die des Konsultationspartners, wird im allgemeinen auch wenig Neigung verspüren, im Einzelfall eine Frage zu erörtern, die lediglich für den anderen Teil von Bedeutung ist.

---

(1) Vgl. o. S. 16

Das gemeinsame Interesse, d.h. die gemeinsame Einsicht in die Notwendigkeit, im Einzelfall zu einer Abstimmung der jeweiligen Standpunkte zu gelangen, bestimmt Verlauf und Ergebnis der Konsultation. Es verbindet die Partner zur gemeinsamen Beratung.

b) Das Ziel: Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung

Schon an anderer Stelle wurde auf die verschiedenen Meinungen über den Zweck der Konsultation hingewiesen (vgl. o. S. 9 ff.). Dabei wurde gezeigt, daß man einerseits die Konsultation als Mittel der friedlichen Streiterledigung ansieht, andererseits als Methode der Zusammenarbeit gegenüber dritten Staaten zum Schutz vor einem Angriff, daß man auch beide Gesichtspunkte miteinander verknüpft und daß man sich gelegentlich auch darauf beschränkt, allgemein den Zweck der Konsultation in der Herbeiführung einer Willensübereinstimmung, einer gemeinsamen Haltung zu sehen.

Tatsächlich erscheint es nicht möglich, den einen oder anderen Aspekt in besonderem Maße in den Vordergrund zu stellen. Ein solches Vorgehen muß angesichts der durch die Konsultation als Verfahrensmethode eröffneten verschiedenartigsten Möglichkeiten immer unvollständig bleiben. Auch kann sich in der bloßen Aufzählung untereinander verschiedener Ziele nicht der Sinn einer Defination erfüllen. Maßgebend muß vielmehr das allen mit der Konsultation verfolgten Zielen Gemeinsame sein.

Diese Gemeinsame festzustellen bereitet gewisse Schwierigkeiten, die schon aus der Tatsache erhellen, daß so unterschiedliche Ziele wie friedliche Streiterledigung und Zusammenarbeit gegenüber dritten Staaten

nebeneinander gestellt werden. Allerdings ist die Verschiedenartigkeit nur eine äußerliche; denn sowohl die Beilegung von Streitigkeiten auf friedlichem Weg als auch etwa eine außenpolitische Zusammenarbeit im Wege der Konsultation setzen voraus, daß die Partner bestehende Meinungsverschiedenheiten ausräumen, um ihre Standpunkte anzunähern. Das Ziel ist deshalb, unterschiedliche Auffassungen zu beseitigen und an ihre Stelle einen einheitlichen Standpunkt zu setzen. Dieses Bemühen kennzeichnet den Zweck der Konsultation. Mehr, als eine gemeinsame Haltung herbeizuführen, läßt sich über den Zweck der Konsultation nicht aussagen, wenn man eine bloße Aufzählung und die damit verbundene Unvollständigkeit vermeiden will.

c) Die Partner: Organe von Völkerrechtssubjekten

Zum Abschluß der Erörterungen über die Begriff der völkerrechtlichen Konsultation stellen sich noch zwei Fragen: Wodurch wird die Konsultation zu einer "völkerrechtlichen" und zwischen welchen Organen vollzieht sich die Konsultation ?

aa) Im bisherigen Verlauf wurde meist von "Konsultationen zwischen Staaten"gesprochen. Tatsächlich findet die Konsultation in der Regel zwischen zwei oder mehreren Staaten als den natürlichen Personen des Völkerrechts statt (1). Auch andere Personen, deren Verhalten unmittelbar von der Völkerrechtsordnung geregelt wird (2), sind als Beteiligte einer Konsultation

---

(1) v.d. Heydte a.a.O. Bd. S. 94
(2) Verdroß-Verosta-Zemanek a.a.O. S. 188

denkbar. Im besonderen gilt dies für gewisse Staatenverbindungen als juristische Personen des Völkerrechts (1). Für die Beteiligung einer juristischen Person des Völkerrechts bietet das Abkommen vom 21.12.1954 über die Assozierung Großbritanniens mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (2) ein Beispiel. Hier heißt es in Art. 1: "Zwischen der Regierung des Vereinigten Königreiches und der Hohen Behörde wird hiermit ein Ständiger Assoziationsrat errichtet" und in Art. 6: "Der Assoziationsrat ist ein Mittel für den ständigen Austausch von Informationen und von Konsultationen über Kohle und Stahl betreffende Fragen von gemeinsamen Interesse ... " (3).

Deshalb ist Granow zuzustimmen, wenn er von "Staaten und anderen Völkerrechtssubjekten" spricht (4), zwischen denen eine Konsultation stattfinden kann.

bb) Granow versteht unter Konsultation auch die Beratung zwischen den "Organen e i n e r Völkerrechtsorganisation" (5). Dem kann in dieser allgemeinen Form nicht gefolgt werden.

Der von Granow genannte Art. 127 EWGV (6) sieht vor, daß der Ministerrat der Gemeinschaft mit qualifizierter

---

(1) Zum Begriff v.d.Heydte a.a.O.
(2) Fundstelle: Europa 2. Teilbd. S. 793
(3) vgl. dazu Punkt 7 des gemeinsamen Kommuniqués über den Abschluß des Abkommens a.a.O.
(4) Granow a.a.O.
(5) ds.a.a.O.
(6) BGBl. 1957 II S. 766; hierher gehört auch z.B. Art. 19 EGKStV, nach welchem die Möglichkeit einer "Anhörung des Beratenden Ausschusses" durch die Hohe Behörde besteht (BGBl. 1957 II S. 1014)

Mehrheit auf Vorschlag der Kommission und n a c h A n h ö r u n g des Wirtschafts- und Sozialausschusses und der Versammlung bestimmte Durchführungsvorschriften erläßt. Darin kann eine Konsultation nach den bisherigen Ausführungen nicht gesehen werden. Anhörung ist nicht Konsultation, da sie einen Teil majorisiert. Es fehlt an den für das Wesen der Konsultation kennzeichnenden Grundsätzen der Gleichheit und Gegenseitigkeit (1). Aus diesem Grund handelt es sich immer dann nicht um Konsultation, wenn lediglich die Anhörung eines Organs einer Staatenverbindung durch ein anderes Organ der selben Staatenverbindung erfolgt.

Es empfiehlt sich aber auch nicht, die Beratungen der Mitglieder innerhalb ein und desselben Organs schlechterdings als Konsultation zu bezeichnen. Vielmehr erscheint eine Unterscheidung zwischen Staatengemeinschaftsorganen und Personalunionen angebracht (2). Erstere üben eine einheitliche Organfunktion aus (3). Diese erfordert notwendig eine einheitliche Haltung des Organs im gesamten, gegenüber der die Beratung in den Hintergrund tritt. Die Beratung hat in diesem Fall nur die Bedeutung eines technischen Mittels zur Erreichung einer einheitlichen Willensbildung, die immer am Ende der Beratung stehen muß - notfalls hat eine Abstimmung zu erfolgen, wobei dann auch diejenigen Mitglieder gebunden sind, die in der Beratung anderer Ansicht waren. Die Beratung steht hier also unter dem "Muß" der gemeinsamen Haltung.

Gerade dieses "Muß" fehlt der Konsultation. Sie strebt zwar die gemeinsame Haltung an, nicht aber in der Weise, daß sich etwa eine Minderheit der Mehrheit - näm-

---

(1) oben S. 16 ff.
(2) zu den Bgriffen Verdroß-Verosta-Zemanek S. 348
(3) a.a.O.

lich durch Abstimmung - unterordnen müßte (1). Die Konsultation steht hier also lediglich unter dem "Soll" der Erzielung einer gemeinsamen Haltung. Diese Situation kann nur eintreten, wenn die beratenden Organmitglieder gleichzeitig auch andere Organfunktionen ausüben, in denen ein Zwang zur gemeinsamen Haltung nicht besteht. Das ist aber nur bei Personalunionen der Fall. So kann es sich bei den Beratungen der Außenminister im NATO-Rat um Konsultationen handeln.

Dagegen empfiehlt es sich nicht, die im EWGV, EGKStV und EURATOMV vorgesehenen Beratungen als Konsultationen anzusprechen. Diese Beratungen bezwecken nicht lediglich die Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung, um im übrigen den Gliedstaaten freie Hand zu lassen. Die Beziehungen der durch diese Verträge zusammengeschlossenen Staaten sind qualitativ anderer Art, als bei bisher bekannten Staatenverbindungen. Die Verträge führten zu einer Teilintegration der beteiligten Staaten auf bestimmten Gebieten. Wo aber die Integration eingetreten ist, ist für die Konsultation kein Platz, wenngleich unter bestimmten Umständen ein gewisser Zusammenhang bestehen kann (2).

Schließlich muß Granows Definition der Konsultation noch ein Letztes entgegengehalten werden. Granow spricht von den "auswärtigen" Organen von Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten. Angesichts der neueren Entwicklung im Konsultationsverfahren ist eine solche Einschränkung nicht mehr vertretbar (3). Es genügt die Feststellung, daß sich "Organe" beraten.

---

(1) Zur einzigen Ausnahme vgl. u. S. 1o1
(2) dazu u. S. 92 ff.; vgl. auch Erler in "Deutschland und Frankreich im Spiegel des Vertrags", S. 22
(3) näheres S.78 ff., 11o ff.

5. Ergebnis

Die bisherigen Darlegungen führen zusammengefaßt zu folgendem Ergebnis:

> Unter Konsultation im Sinne des Völkerrechts versteht man die auf der Grundlage der Gleichheit und Gegenseitigkeit ruhende und von einer Gemeinsamkeit der Interessen getragene Beratung zwischen den Organen zweier oder mehrerer Staaten oder anderer Völkerrechtssubjekte mit dem Ziel der Herbeiführung einer den Interessen der Beteiligten gemäßen gemeinsamen Haltung in einer bestimmten Situation.

B. DIE ERSCHEINUNGSFORMEN DER KONSULTATION IM ZWISCHENSTAATLICHEN VERKEHR

Nach der Bestimmung des Begriffs der Konsultation ist in diesem Abschnitt noch kurz auf die Erscheinungsformen der Konsultation im internationalen Verkehr einzugehen, bevor die Probleme einer bestimmten Form, der Konsultationsverpflichtung, näher untersucht werden können.

Die Konsultation kann in zwei Formen erfolgen:

I. Die "fakultative" Konsultation

Sie kann einmal ohne ausdrückliche vertragliche Ab-

machung stattfinden (1), da es durchaus natürlich ist, daß in den Beziehungen zweier Staaten untereinander oder gegenüber einem dritten Staat ein Zustand eintritt, der eine Konsultation im dargelegten Sinn wünschenswert erscheinen läßt. Eine solche einmalige oder ohne vertragliche Abmachung von Fall zu Fall wiederkehrende Konsultation zwischen Völkerrechtssubjekten kann man mit Strupp (2) als "fakultative" Konsultation bezeichnen. Eine gewisse Bedeutung hatte diese Erscheinungsform der Konsultation bereits im 19. Jahrhundert, vor allem in den Kongressen und Konferenzen des "europäischen Konzerts" (3). Auch die Treffen der Staatsoberhäupter und ihrer Außenminister, wie sie vor dem ersten Weltkrieg gelegentlich stattfanden, sind zu erwähnen.

II. Die "obligatorische" Konsultation

Heute beruhen Konsultationen regelmäßig auf vertraglichen Abmachungen. Man spricht in diesem Fall von "obligatorischen" Konsultationen (4). Ihre Fixierung in Verträgen geschieht meist in der Art, daß die Vertragspartner zunächst ihre gemeinsamen Interessen allgemein oder in Bezug auf eine bestimmte Region oder einen bestimmten Zustand oder einen bestimmten dritten Staat unterstreichen und für den Fall von Schwierigkeiten die Konsultation vereinbaren.

Den Vorteil der vertraglichen Abmachung sieht Schindler (5) gegenüber der fakultativen Konsultation

---

(1) Schindler in RF S. 34
(2) Strupp in RF S. 42
(3) dazu S. 4o ff.
(4) Schindler a.a.O.
(5) a.a.O.

in zwei Richtungen: Die vertragliche Abmachung könne die Verpflichtung der Vertragsschließenden enthalten, einander zu konsultieren, bevor entscheidende Maßnahmen getroffen werden, und sie könne ferner vorschreiben, daß eine Konferenz zwecks Konsultation beschickt werden muß, wenn auch nur ein einzelner Vertragsstaat es wünscht. Ferner betont Schindler, daß schon im Abschluß solcher Konsultationsabkommen die Dokumentierung einer gewissen freundschaftlichen oder solidarischen Gesinnung liege.

Eine weitere Darstellung ist an dieser Stelle nicht erforderlich. Im nächsten Unterabschnitt wird die Problematik der Konsultationsverpflichtung eingehend behandelt.

II. U n t e r a b s c h n i t t :

Die Konsultationsverpflichtung

A. DER BEGRIFF DER KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG

I. Allgemeines

Nach der Erfassung des Begriffes der Konsultation sollte es - so scheint es wenigstens - ein Leichtes sein, auch das Wesen der Konsultationsverpflichtung zu kennzeichnen. Geht man vom Unterschied zwischen fakultativer und obligatorischer Konsultation aus, so liegt es nahe, in letzterer im Anschluß an Schindler die vertragliche Abmachung dessen zu sehen, was als Konsultation zu bezeichnen ist (1). Die Quelle der Konsultationsverpflichtung wäre danach der völkerrechtliche Vertrag.

Es bestehen jedoch gewisse Zweifel, ob Quelle der Konsultationsverpflichtung tatsächlich der völkerrechtliche Vertrag ist. Diese Zweifel sind zunächst auszuräumen.

II. Die Quelle der Verpflichtung

1. Die Meinungen

a) Völkergewohnheitsrecht

In seinem Beitrag zur Rundfrage der "Friedenswarte" vertritt Guggenheim die Auffassung, daß Konsultativerklärungen, wie etwa die deutsch-engliche Erklärung

---

(1) Vgl. o. S. 26

vom 30.9.1938 (1) oder auch die deutsch-französische vom 6.12.1938 (2) lediglich die Feststellung enthielten, daß der Versuch der friedlichen Liquidation des Streitfalls unternommen werden sollte, bevor zur bewaffneten militärischen Auseinandersetzung oder zu Repressalien geschritten wird (3). Guggenheim fährt dann fort (4): "Diese "Verpflichtung" besteht aber im geltenden Recht schon unabhängig von den Konsultativpakten in der Form, daß die Staaten, bevor sie ein formalisiertes Justizverfahren anrufen dürfen, versuchen müssen, den jeweiligen Konflikt auf dem diplomatischen Wege aus der Welt zu schaffen". Er verweist auf Art. 13 VBS, der einem allgemeinen Gewohnheitsrecht entspreche. Es muß daraus der Schluß gezogen werden, daß Guggenheim die Konsultationsverpflichtung - wenigstens soweit sie der Beilegung von Streitigkeiten zu dienen bestimmt sein soll - als im Völkergewohnheitsrecht verwurzelt ansieht.

b) Der völkerrechtliche Vertrag

Die weitaus überwiegende Zahl der Autoren steht demgegenüber auf dem Standpunkt, daß Quelle der Konsultationsverpflichtung der völkerrechtliche Vertrag sei (5). Eine nähere Begründung hierfür findet sich allerdings an keiner Stelle. Häufig gehen die Autoren stillschweigend davon aus, um auf dieser Grundlage

---

(1) Vgl. o. S. 13 FN 1
(2) Pol. Vertr. III/2 S. 983
(3) RF S. 19
(4) a.a.O.
(5) statt vieler Schindler in RF a.a.O.
v.a. Granow, a.a.O.

die Erörterung zur Konsultationsverpflichtung fortzuführen.

2. Der eigene Standpunkt

Aus Guggenheims Beitrag geht nicht mit Klarheit hervor, ob er seine Meinung auf den Fall der Konsultationsverpflichtung zum Zweck der Streitbeilegung beschränkt (1). Naheliegend ist es. Insoweit kann Guggenheim nicht widersprochen werden, wenn er die Pflicht zur Konsultation als Satz des Völkergewohnheitsrechts ansieht.

Gewohnheitsrecht im Sinne des Völkerrechts ist der Inbegriff jener Normen, die dadurch entstehen, daß Staaten in gleichen Lagen sich stets gleich verhalten, und daß in der öffentlichen Meinung der Welt das Bewußtsein vorhanden ist, daß diese Staaten rechtlich verpflichtet sind, sich so zu verhalten, wie sie es tun (2). In diesem Sinne wird man die Pflicht zum Versuch der Streiterledigung mit friedlichen Mitteln, bevor zu anderen Maßnahmen geschritten wird, heute in der Tat als Völkergewohnheitsrecht oder etwa auch als Ausdruck einer allgemeinen Rechtsüberzeugung, d.h. als allgemeinen Rechtssatz des Völkerrechts (3), ansehen müssen.

Mit der Gleichsetzung von Konsultationsverpflich-

---

(1) Guggenheim unterscheidet a.a.O. zwischen Konsultationen zur Festlegung einer gemeinsamen Politik gegenüber dritten Staaten und solchen zur Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten zwischen den sich Konsultierenden.

(2) v.d.Heydte Bd. 1 S. 67

(3) Zum Begriff ds. a.a.O.; zum Ganzen Bd. 2 S. 26

tung und Verpflichtung zur friedlichen Austragung von Streitigkeiten ist aber nur ein Aspekt getroffen - ein Aspekt zudem, dessen Bedeutung im Zusammenhang mit der Konsultationsverpflichtung recht zweifelhafter Art ist (1).

Konsultation bedeutet aber grundsätzlich Zusammenarbeit in umfassendem Sinne. Vor allem kann sie sich auch gegen dritte Staaten richten. Es ist deshalb zumindest mißverständlich, den Gedankengang von der Konsultationsverpflichtung über die friedliche Streiterledigung zum Völkergewohnheitsrecht zurückzuführen. Umfassendes Ziel der Konsultation ist die Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung (2). Die Verpflichtung zur Konsultation kann sich nur aus einem völkerrechtlichen Vertrag ergeben.

Unter einer Konsultationsverpflichtung versteht man deshalb

> die von Staaten oder anderen Völkerrechtssubjekten durch völkerrechtlichen Vertrag vereinbarte Verpflichtung zu einer auf der Grundlage der Gleichheit und Gegenseitigkeit ruhenden und von einer Gemeinsamkeit der Interessen getragenen Beratung zwischen den Organen der Vertragspartner mit dem Ziel der Herbeiführung einer den Interessen der Beteiligten gemäßen gemeinsamen Haltung in einer bestimmten Situation.

---

(1) Vgl. u.S. 87 ff.
(2) vgl. o. S. 25

Wie jeder völkerrechtliche Vertrag kann auch der Konsultationsvertrag schriftlich oder mündlich abgeschlossen werden. Die allgemeinen Regeln über das Zustandekommen völkerrechtlicher Verträge, insbesondere das dabei zu beobachtende Verfahren (1), gelten auch hier.

Für die Entstehung der Konsultationsverpflichtung ist es nicht erforderlich, daß im Vertragstext ausdrücklich von "konsultieren", "Konsultation" gesprochen wird. Es gibt sogar eine Reihe von Verträgen, bei denen andere Formulierungen gewählt wurden. So heißt es etwa im Pakt über kordiale Zusammenarbeit zwischen Polen und dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen vom 18.9.1926 in Art. 2: " ... les deux Gouvernements s'engagent à s e c o n c e r t e r ..." (2). In Art. 1 des Paktes über kordiale Zusammenarbeit zwischen dem Königreich Italien und der Tschechoslowakischen Republik vom 5.7.1924 (3) heißt es: "Les Hautes Parties contractantes se mettront d'accord ...".

Kann man die sich aus den angeführten Beispielen ergebenden Konsultationsverpflichtungen trotz der Verschiedenartigkeit der gebrauchten Worte als "ausdrückliche" bezeichnen, so gibt es andererseits auch

---

(1) v.d.Heydte Bd. 1 S. 79 ff.

(2) Pol. Vertr. I. S. 201; vgl. auch Art. 3 des Vertrages über Freundschaft und kordiale Zusammenarbeit zwischen dem Königreich Italien und dem Königreich der Serben, Kroaten und Slowenen vom 27.1.1924 (a.a.O. S. 143) oder Art. 4 des Garantievertrages zwischen Polen und Rumänien vom 26.3.1926 (a.a.O. S. 36), ferner Art. 1 des Vertrages über Freundschaft und kordiale Zusammenarbeit zwischen Italien und Rumänien vom 16.9.1926 (a.a.O. S. 199),

(3) a.a.O. S. 147

"stillschweigende" Konsultationsverpflichtungen (1). Als Beispiel sei Art. 3 des sog. Saavedra-Lamas-Vertrages vom 1o.1o.1933 (2) angeführt, der wie folgt lautet: "In case of non-compliance, by any state engaged in dispute, whith the obligations contained in the foregoing articles, the contracting states undertake to make every effort for the maintenance of peace. To that end they will adopt in their character as neutrals a c o m m o n a n d s o l i d a r y a t t i t u d e ...". Wie Jessup mit Recht betont, erscheint es völlig klar, daß es unmöglich ist, eine "gemeinsame und solidarische Haltung" ohne vorherige Konsultation zu erreichen (3).

Ob eine stillschweigende Verpflichtung vorliegt, ist im Einzelfall durch Auslegung zu ermitteln (4).

3. Einteilung der Konsultationsverträge

Die völkerrechtlichen Verträge, die Konsultationsverpflichtungen enthalten, lassen sich nach verschiedenen Gesichtspunkten unterteilen. Diese Gesichtspunkte sind teils rein formaler, teils materieller Art. Letztere ergeben sich aus dem mit der Konsultation im einzelnen verfolgten Zweck. Dabei muß betont werden, daß sich genaue Grenzlinien nicht ziehen lassen.

---

(1) Vgl. Antelo, S. 76 für den Fall der "consulta conciliación, wor unter Antelo die Konsultation zum Zweck der Streitbeilegung versteht (dazu S. 74)

(2) Int. Leg. VI No. 346 - S. 448,

(3) Jessup a.a.O. S. 84; auch Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit a.a.O.

(4) zur Auslegung von Verträgen Verdroß-Verosta-Zemanek S. 172 ff.

Vielfach ergeben sich Überschneidungen, jedoch lassen die einzelnen Verträge gewisse Schwerpunkte erkennen. Nach ihnen richten sich die unter b) bis d) vorzunehmenden Unterscheidungen.

a) Bilaterale und multilaterale Konsultationsverträge

Die einfachste zu treffende Unterscheidung ist die nach der Zahl der am Konsultationsvertrag beteiligten Staaten. Es bedarf keiner weiteren Ausführungen, daß Konsultationsverträge wie auch sonstige völkerrechtliche Verträge bilateraler oder multilateraler Art sein können.

Die Vor- und Nachteile der bilateralen oder multilateralen Konsultationsverträge standen in den dreißiger Jahren häufig im Mittelpunkt völkerrechtlicher Abhandlungen (1). Im Hintergrund dieser Erwägungen stand in der Regel die Auffassung der Konsultation als Mittel der friedlichen Streiterledigung. Daß diese Sicht einseitig ist, wurde schon mehrfach angedeutet und ist noch ausführlich zu zeigen (2). Es erscheint müßig, derartige Abwägungen von Vor- und Nachteilen vorzunehmen. Entscheidend wird in jedem Fall sein, was die Vertragspartner im konkreten Fall zum Abschluß eines derartigen Vertrages bewog und welche Wirkungen sie sich von dem Vertrag erhoffen.

b) Echte und unechte Konsultationsverträge

Es gibt Verträge, die eine lockere Zusammenarbeit zwischen den Vertragspartnern und zu diesem Zweck eine

---

(1) Vgl. insbesondere die Beiträge in RF von Politis S. 29, Whitton, S. 45, Scelle, S. 30, Cassin, S. 15

(2) S. 88 ff.

Konsultation vorsehen. Die Zusammenarbeit beschränkt sich also auf die bloße Konsultation, d.h. derartige Verträge sind dadurch gekennzeichnet, daß sie andere, über die Pflicht zur Konsultation hinausgehende Verpflichtungen, wie etwa eine Beistandspflicht im Falle eines Angriffs seitens eines dritten Staates, nicht enthalten.

Von dieser Art sind etwa die schon erwähnte (1) "Konvention zur Aufrechterhalten, Bewahrung und Wiederherstellung des Friedens" vom 23.12.1936, das Abkommen über freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen Pakistan und der Türkei vom 2.4.1954 (2) sowie der deutsch-französische Vertrag vom 22.1.1963.

Da diese Art von Konsultationsverträgen keine weiteren Pflichten neben der Pflicht zur Konsultation enthalten, kann man sie als reine oder echte Konsultationsverträge bezeichnen.

Eine andere Gruppe von Verträgen beschränkt sich nicht auf die Festsetzung einer Konsultationspflicht, sondern sieht daneben weitere Vertragspflichten vor. Es handelt sich meistens um Bündnisverträge, die in erster Linie im Bündnisfall zu militärischem und sonstigem Beistand verpflichten, daneben in allgemeiner Form eine Konsultationsverpflichtung enthalten. Diese tritt ergänzend neben die Beistandspflicht.

---

(1) o. S. 13 ff.
(2) Fundstelle bei Engel, HdBNATO, S. 603

Zu diesen Verträgen gehört der Nordatlantikpakt vom 4.4.1949 (1), dessen Art. 5 die Beistandspflicht im Fall eines bewaffneten Angriffs, Art. 4 dagegen eine allgemeine Konsultationspflicht für den Fall einer Bedrohung der Unversehrtheit des Gebietes, der politischen Unabhängigkeit oder der Sicherheit einer der Parteien enthält. (2).

Derartige Verträge, in denen die Konsultationsverpflichtung neben anderen, häufig im Vordergrund stehenden Pflichten enthalten ist, sollen als unechte Konsultationsverträge bezeichnet werden.

c) Konsultationsverträge zum Zweck der Zusammenarbeit - Konsultationsverträge zum Zweck der Streitbeilegung

Die in der Literatur am häufigsten vorgenommene Einteilung erfolgt dergestalt, daß zwischen Konsultationen, die der gemeinsamen Politik der vertragschließenden Parteien gegenüber dritten Staaten, und solchen, die der Bereinigung von Differenzen, ja der Beilegung von Streitigkeiten auf friedlichem Weg dienen sollen, unterschieden wird (3).

Für diese Einteilung gilt in besonderem Maße, was o. S. 33 ff gesagt wurde: daß sie nämlich nur sinnvoll ist, wenn man von den Schwerpunkten ausgeht. Denn zum Wesen der Konsultation gehört es gerade, unterschiedliche Auffassungen aus dem Wege zu

---

(1) BGBl. 1955 II S. 288

(2) dazu Engel a.a.O. S. 48

(3) statt vieler Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit a.a.O.; Granow a.a.O.

räumen. Insofern dient auch die Konsultation zur Zusammenarbeit der Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten. Der Unterschied besteht darin, daß die Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten im einen Fall lediglich den Weg bereitet zum eigentlichen Ziel, der Zusammenarbeit, während sie sich im anderen Fall in sich selbst erschöpft, also selbst Zweck der Verpflichtung ist. Wenn man aber einen derartigen Unterschied macht, so ist es aus Gründen der Klarheit angebracht, nicht von einer "Beseitigung von Meinungsverschiedenheiten", sondern von Streiterledigung (nämlich in technischem Sinn) zu sprechen. Eine derartige Konsultationsverpflichtung erscheint dann als besonders geartetes Mittel der friedlichen Streiterledigung (1).

Dieser Gruppe von Verträgen steht eine andere gegenüber, die ihren Zweck in einer irgendwie gearteten Zusammenarbeit, in der Regel gegenüber dritten, außerhalb des Vertrages stehenden Staaten hat (2). Zusammenarbeit ist dabei in allgemeinstem Sinn zu verstehen.

d) Intern und extern wirkende Konsultationsverträge

Die jüngste Entwicklung veranlaßt zu einer weiteren Unterscheidung, die sich allerdings weitgehend mit der unter c) getroffenen deckt. Das Kriterium dieser Unterscheidung ist die faktische Wirkung der Konsultationsverpflichtung.

Konsultationsverträge, die die Konsultation gegenüber dritten Staaten vorsehen, machen die Konsultation notwendig abhängig vom Verhalten dieser Staaten.

---

(1) Schindler a.a.O.

(2) Schindler (a.a.O.) spricht hier von einer "Konsultation als Mittel einer mehr oder weniger engen Allianz".

Ein solcher Konsultationsvertrag erhält seinen Sinn geradezu von einem bestimmten Verhalten des dritten Staates, dem zu begegnen Zweck der Konsultationsverpflichtung ist. Er wirkt zwar rechtlich nur unter den Vertragspartnern, reicht aber faktisch über den Kreis der Parteien hinaus, wirkt "extern".

Anders ist es mit Konsultationsverträgen, die der Beilegung von Streitigkeiten unter den Vertragspartnern dienen sollen. Hier wirkt die Konsultationsverpflichtung rechtlich und faktisch nur innerhalb der in dem Konsultationssystem zusammengeschlossenen Staaten, also "intern".

So gesehen, sind extern wirkende Konsultationsverträge mit Verträgen zur Zusammenarbeit, intern wirkende mit Verträgen zur Streitbeilegung gleichzusetzen. Eine der beiden Unterscheidungen wäre überflüssig.

Nun brachte aber die neueste Entwicklung einen Vertrag, für den diese Gleichsetzung nicht paßt: Den deutsch-französischen Vertrag vom 22.1.1963. Er sieht einerseits eine umfassende Zusammenarbeit auf politischem, militärischem, wirtschaftlichem und kulturellem Gebiet vor, richtet sich aber nicht gegen einen dritten Staat. Er wirkt "intern" und kommt, obwohl er eine umfassende Zusammenarbeit zum Gegenstand hat, wegen seiner faktischen Wirkung im Sinne der vorgenommenen Einteilung einem Konsultationsvertrag zur Streitbeilegung nahe. Die o. vorgenommene Gleichsetzung ist damit nur eine scheinbar mögliche, so daß die in c) und d) vorgenommenen Einteilungen auseinander zu halten sind.

C. DIE GESCHICHTE DER KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG

An dieser Stelle erscheint es angebracht, einen Überblick über die Geschichte der völkerrechtlichen Konsultationsverpflichtung zu geben. Einer früheren Darstellung im Rahmen dieser Arbeit hätte die notwendige Grundlage gefehlt: Die Klärung der Begriffe der Konsultation und Konsultationsverpflichtung.

I. Allgemeines: Die Konsultation in der Geschichte des Völkerrechts

Die Konsultation ist eine Form zwischen staatlicher Zusammenarbeit. Sie beruht auf dem Gedanken einer gegenseitigen Fühlungnahme der durch den Eintritt einer bestimmten Situation in einer gemeinsamen Interessenlage betroffenen Staaten. Die Konsultation erscheint so als das einfachste, aber auch natürlichste Mittel internationaler Zusammenarbeit. Sie ist deshalb nicht eine Schöpfung unserer Zeit, sondern in ihrem Wesen bereits seit längerem bekannt (1). Es hat in der Geschichte des Völkerrechts immer wieder Situationen gegeben, in der Staaten zu derartigen Beratungen zusammentraten (2). Überspitzt ausgedrückt, kann man sagen, daß die Konsultation so alt ist wie das Völkerrecht überhaupt.

---

(1) Kunz in RF S. 21

(2) vgl. die Beiträge in RF von Asbeck (S. 6), Jessup (S. 2o), Séfériadès (S. 37) und Strupp (S. 42); ausführlich hierzu Antelo a.a.O. S. 28 ff.

II. Die Entwicklung der Konsultationsverpflichtung

Anders als die fakultative Konsultation ist die obligatorische, d.h. die auf einer vertraglichen Verpflichtung beruhende Konsultation jüngeren Ursprungs. Erst im 19. Jahrhundert nämlich finden sich die ersten Ansätze zur vertraglichen Fixierung einer Konsultationspflicht (1).

1. Die Anfänge im 19. Jahrhundert

Die Geschichte der Konsultationsverpflichtung deckt sich in ihren Anfängen mit der Geschichte des "europäischen Konzerts" (2). Der Vertrag, auf den die Bezeichnung einer ganzen Epoche europäischer Geschichte zurückgeht, kann geradezu als erster Konsultationsvertrag überhaupt angesprochen werden: es handelt sich um den gegen Napoleon gerichteten Vertrag von Chaumont vom 1. März 1814 zwischen Österreich, England, Preußen und Rußland, in dem die Vertragspartner sich verpflichten, ihre Kräfte "dans un parfait concert" zu gebrauchen (3). Mit der Herstellung eines "parfait concert" kann nur der Weg der Konsultation gemeint sein; ohne vorherige Konsultation kann es zu keinem "parfait concert" kommen.

Der Vertrag von Chaumont ist der Ausgangspunkt für die weitere Entwicklung der Konsultationsverpflichtung. Nach der erfolgreichen Beendigung des Krieges gegen Napoleon gingen die siegreichen Staaten an die Neuordnung Europas. Sie erfolgte auf der

---

(1) so anscheinend auch Kunz a.a.O.

(2) hierzu Bourquin, Le "Concert Européen" au XIX siècle

(3) dazu Meyer-Lindenberg, Völkerrecht, S. 2o; Nußbaum, Geschichte des Völkerrechts, S. 2o7,

Grundlage der am 26. September 1815 in Paris auf Anregung Kaiser Alexanders zustandegekommenen "Heiligen Allianz", in der die Monarchen Österreichs, Englands, Preußens und Rußlands gelobten, ihre gegenseitigen Beziehungen auf die 'erhabenen Wahrheiten zu gründen, die die unvergängliche Religion des Erlösers lehrt". Die Richtschnur ihres Verhaltens sowohl in der inneren Verwaltung ihrer Staaten als auch in den politischen Beziehungen zu jeder anderen Regierung sollten allein die Gebote der Gerechtigkeit, der Liebe und des Friedens sein. Heute gepriesen und geschmäht (2), behielt das Dokument, dessen rechtliche Wirkungen zweifelhaft sind (3), für eine Reihe von Jahren seine Bedeutung. Die Prinzipien der "Heiligen Allianz" waren die Vorherrschaft der Großmächte, die Zusammenarbeit im Wege periodischer Kongresse und das Prinzip der Intervention (4).

Die Kongresse interessieren in diesem Zusammenhang. Sie gehen zurück auf den Vierbundvertrag vom 2o.11.1815 (Paris) zwischen den siegreichen Staaten (5). Mit diesem Vertrag sollte ein dauernder Sicherheitsfaktor gegen die Revolution und ihr Ursprungsland geschaffen (6) und die wiederhergestellte Ordnung erhalten werden. Art. 6 des Vertrages sah zu diesem

---

(1) Bourquin a.a.O.
(2) Nußbaum a.a.O. S. 2o8
(3) ds. a.a.O.
(4) Antelo a.a.O. S. 48
(5) Schnabel, Deutsche Geschichte, Bd. 2 S. 49
(6) Gebhardt, HdB Bd. 3, S. 1o5

Zweck vor, daß die Monarchen oder ihre Minister zu periodischen Konferenzen über die europäische Sicherheit zusammentreten sollten (1). Es gelang dadurch, und das ist ein Verdienst Metternichs (2), die innere und äußere Ordnung Europas durch ein vollendetes System festumgrenzter, bindender Verträge zwischen den Großmächten zu sichern. Metternich war auch der geistige Lenker der Konferenzen zwischen 1818 und 1822, die dem Vierbundvertrag folgten (3).

Diese Konferenzen sind als die ersten, auf Vereinbarung beruhenden Konsultationen anzusehen, auch wenn sie auf eine rechtsförmliche Verpflichtung nicht zurückgehen (4).

Die Konsultation der europäischen Großmächte in Gestalt der Kongresse konnte den frühen Zerfall der Heiligen Allianz nicht verhindern. Die Ursache ist nicht in einem Mangel des Verfahrens, sondern in grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten der Staaten zu suchen. Als legitimes Mittel zur Bewahrung der gewonnenen Ordnung hatte die Heilige Allianz das Recht zur Intervention angesehen (5). So intervenierten die Mächte zugunsten des legitimen Königs in Neapel und Sardinien (1821) und 1823 in Spanien (6). England allerdings widersetzte sich von Anfang an der Intervention als Kampfmittel gegen die Volkssouveränität. Über dieser Frage kam es schließlich zu einem Bruch

---

(1) Gebhardt a.a.O.
(2) Schnabel a.a.O.
(3) Aachen (1818), wo Frankreich aufgenommen wurde, Troppau (1820), Laibach (1821) und Verona (1822)
(4) dazu näheres S. 53 ff.
(5) Schnabel a.a.O.
(6) Meyer-Lindenberg a.a.O. S. 21

zwischen den Mächten der Heiligen Allianz (1). Die Weigerung Englands 1823, einer Intervention der Großmächte gegen die griechische Unabhängigkeitsbewegung zuzustimmen und die fehlende Unterstützung Spaniens in seinem Kampf gegen die aufständischen Kolonien in Südamerika brachten das Ende der Heiligen Allianz (2). Nach dem Tode ihres Inspirators, des Zaren Alexander I., im Dezember 1825 "gab sie kein Lebenszeichen mehr" (3).

Das "europäische Konzert" bestand zwar noch weiter (4); die folgenden noch stattfindenden Konferenzen stützten sich aber weder auf den Vierbundvertrag noch auf einen anderen Vertrag. Die Konferenzen der folgenden Jahrzehnte - gleich ob Treffen von Monarchen oder von Gesandten (5) - hatte alle fakultativen Charakter. Eine vertragliche Vereinbarung, die in ihrer Bedeutung etwa Art. 6 des Vierbundvertrages gleichkommt, gab es in der Folgezeit nicht.

Erst dem Drei-Kaiser-Abkommen vom 22.1o.1873 zwischen den Monarchen Deutschlands, Österreichs und Rußlands kommt in diesem Zusammenhang wieder Bedeutung zu. Interessant ist seine Vorgeschichte: Bismarck machte die Gültigkeit der von den Russen gewünschten Militärkonvention vom 6.5.1873 davon abhängig, daß Österreich-Ungarn ihr beitrat. Zu einer solch engen Bindung an Rußland war der österreichische Minister

---

(1) Schnabel a,a.O.
(2) Meyer-Lindenberg a.a.O.
(3) Bourquin a.a.O. S. 98
(4) noch in der Pariser Generalakte vom 3o.3.1856 erklären die Mächte in Art. 7, daß die Türkei zum europäischen Konzert zugelassen werde (Fundstelle bei Albin S. 17o)
(5) vgl. Bourquin a.a.O., S. 1oo; Strupp in RF S. 42

Andrassy aber nicht bereit (1). Der österreichische Kaiser schloß deshalb mit dem Zaren nur ein stark abgeschwächtes Abkommen (6.6.1873), wonach sich die Partner zur Konsultation in allen gemeinsam interessierenden Fragen verpflichteten; insbesondere wollten sie sich zunächst untereinander verständigen, wenn der Angriff einer dritten europäischen Macht den Frieden bedrohen sollte, ohne vorher neue Bündnisse einzugehen. Dieser Vereinbarung trat Wilhelm I. am 22.1o.1873 bei, womit das sog. Drei-Kaiser-Abkommen zustande gekommen war (2).

Die Vorgeschichte des Abkommens wurde deshalb kurz dargestellt, weil sie zeigt, wie es auf militärischem Gebiet zu einer Konsultationsvereinbarung kommen kann; zwei Staaten wünschen einer möglichen Aggression zu begegnen, wollen aber andererseits nicht in so enge Beziehungen zueinander treten, daß sich für sie die Probleme eines "entangling treaty" ergeben. Sie vereinbaren deshalb die Konsultation als die am wenigsten weit reichende Verpflichtung (3).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das 19. Jahrhundert zum ersten Mal Konsultationsvereinbarungen brachte, daß sich aber eine kontinuierliche Entwicklung nicht feststellen läßt, sondern daß die fakultative Konsultation im Vordergrund steht. Eine andere Entwicklung brachte dann das 2o. Jahrhundert, die im folgenden aufzuzeigen ist.

---

(1) Zu den Gründen vgl. Gebhardt a.a.O. S. 2o2
(2) zum Ganzen Gebhardt a.a.O.
(3) dazu näheres s. 68 ff (7o ff).

2. Die weitere Entwicklung im 2o. Jahrhundert

Die Entwicklung der Konsultationsverpflichtung setzte sich im 2o. Jahrhundert erst nach dem ersten Weltkrieg fort. Häufig werden die sog. Bryan-Verträge (benannt nach dem damaligen amerikanischen Außenminister Bryan), die die USA zwischen 1913 und 1914 mit einer Reihe anderer, auch außeramerikanischer Staaten abschlossen, als Konsultationsverträge bezeichnet (1). Die Bryan-Verträge beruhen aber auf dem Gedanken der Vermittlung (2), so daß sie in diesem Zusammenhang nicht erörtert zu werden brauchen.

a) Zwischen den beiden Weltkriegen

Nach dem Schrecken des ersten Weltkrieges standen die Staaten vor der Aufgabe, den Frieden zu sichern, um eine zweite derartige Katastrophe zu vermeiden. Auf universaler Ebene sollte die Schaffung des Völkerbundes diesem Ziel dienen; daneben wurden eine Reihe zweiseitiger und mehrseitiger Verträge abgeschlossen, die auf regionaler Basis den Frieden sichern sollten. Diese Verträge spiegeln zwei verschiedene Wege der Friedenssicherung wieder. Die eine Gruppe von Verträgen beruht auf dem Bestreben nach einer Verbesserung der Möglichkeiten der friedlichen Streiterledigung. Man glaubte, die Konsultation wäre dazu am besten geeignet. In die Verträge wurden Klauseln aufgenommen, nach denen im Falle einer Streitigkeit zwischen zwei oder mehreren Vertragspartnern unverzüglich eine umfassende Konsultation zwischen allen

---

(1) So z.B. Granow a.a.O.

(2) zum Unterschied zwischen Konsultation und Vermittlung vgl. S. 87

Vertragsteilen stattfinden sollte.

Eine Klausel dieser Art enthält Art. 1 des Vertrages zwischen den USA, dem Britischen Reich, Frankreich und Japan vom 13.12.1921 hinsichtlich ihrer Besitzungen im Pazifischen Ozean (1): "S'il venait à surgir entre certaines des H.P.C. un différend ... ces Puissances devront inviter les autres Parties Contractantes à se réunir dans une conférence qui sera saisie de l'ensemble de la question aux fins d'examen et de règlement". Die Beratung wird hier auf einen bestimmten Teil der Beziehungen zwischen den Vertragspartnern beschränkt, nämlich soweit sie die Besitzungen im Pazifischen Ozean betreffen.

Eine ähnliche Bedeutung dürfte auch Art. 7 des Neunmächtevertrages vom 6.2.1922 zwischen den gleichen und fünf weiteren Staaten über die Grundsätze der Politik gegenüber China haben (2), der im Fall von Schwierigkeiten, die eine Diskussion wünschbar erscheinen lassen, "full and frank communication between the contracting Powers concerned" vorsieht. Die Beratung soll hier nur zwischen den "Powers concerned" stattfinden (3).

Schon Art. 2 des genannten Vertrages vom 13.12.1921 enthält eine Bestimmung, die den zweiten, zur Friedenssicherung eingeschlagenen Weg enthält. Eine Konsultation soll nämlich auch dann erfolgen, wenn

---

(1) Pol. Vertr. I S. 68

(2) a.a.O. S. 96

(3) zur weiteren Bedeutung des Art. 7 vgl. Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit a.a.O.

ein aggressives Verhalten einer dritten Macht die Rechte der Vertragspartner bedroht. Die Konsultation soll also zu einer gemeinsamen Haltung gegenüber einem dritten Staat führen. Derartige Klauseln wurden in der Folgezeit, erweitert auf jegliche Aggressionsdrohung, in viele andere Verträge aufgenommen (1). Insbesondere die Aufrüstung Deutschlands nach 1933 brachte eine Vermehrung solcher Verträge.

Konsultationen im erstgenannten Sinn dagegen sahen im Jahre 1938 nochmals zwei Dokumente vor: Die deutsch-engliche Erklärung vom 30.9.1938 (2) und die deutsch-französische vom 6.12.1938 (3). In der ersten heißt es u.a. "... Wir sind entschlossen, auch andere Fragen, die unsere beiden Länder angehen, nach der Methode der Konsultation zu behandeln und uns weiter zu bemühen, etwaige Ursachen von Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg zu räumen, um auf diese Weise zur Sicherung des Friedens Europas beizutragen". Von Bedeutung wurde diese Erklärung, in der Chamberlain den Erfolg seiner Bemühungen um die Erhaltung des Friedens sah (4), ebenso wenig wie die deutsch-französische.

b) Nach dem zweiten Weltkrieg

Nach dem zweiten Weltkrieg wurden mehrere bilaterale Verträge abgeschlossen, die Konsultationen in der schon vorher bekannten Weise, nämlich für den Fall

---

(1) Weitere Beispiele bei Schindler a.a.O.

(2) Pol. Vertr. III S. 981

(3) a.a.O.

(4) Celowsky, Das Münchner Abkommen 1938, S. 482

einer Aggression oder Aggressionsdrohung, vorsahen. Besondere Bedeutung aber erlangten die Konsultationsverpflichtungen in den militärischen Zusammenschlüssen der Nachkriegszeit. Sie sind in allen wichtigen Verträgen - NATO, SEATO, Warschauer Pakt u.a. - enthalten (1). Die Konsultationsverpflichtung wurde damit zu einem wesentlichen Element in den Systemen kollektiver Verteidigung und erlangt hier, wie noch zu zeigen sein wird (2) ihre eigentliche Bedeutung.

Daneben aber zeichnet sich in jüngster Zeit eine andere Entwicklung ab. Es wurde schon mehrfach auf den deutsch-französischen Vertrag vom 22.1.1963 hingewiesen, der sich nicht ohne weiteres in die bisher bekannten Systeme einordnen läßt. Nach der o. S. 33 ff vorgenommenen Einteilung handelt es sich um einen intern wirkenden Konsultationsvertrag zum Zweck der Zusammenarbeit. Der Vertrag blieb in seiner Art bisher einmalig.

Zusammenfassend läßt sich über die Entwicklung der Konsultationsverpflichtung bisher sagen: Die Konsultationsverpflichtungen haben - obwohl schon vorher nicht unbekannt - eine größere Bedeutung erst im Laufe der letzten Jahrzehnte erlangt. Eine kontinuierliche Fortentwicklung läßt sich nicht feststellen; die Staaten verfolgten mit ihnen vielmehr zu verschiedenen Zeiten in verschiedener Form die verschiedensten Zwecke.

---

(1) Einzelheiten S. 94 ff
(2) S. 9o ff

3. Die Entwicklung in Amerika

In der bisherigen Darstellung der Entwicklung der Konsultationsverpflichtung wurden die zwischen den Staaten des amerikanischen Kontinents abgeschlossenen Verträge außer acht gelassen. Die Besonderheiten der Entwicklung der Konsultationsverpflichtung innerhalb des amerikanischen Vertragssystems bedürfen eigener Erwähnung. Sie bestehen in einer planmäßigen Fortbildung, die Hand in Hand geht mit einer Formalisierung des Konsultationsverfahrens - ein Gesichtspunkt, der in den außeramerikanischen Konsultationsverträgen eine im allgemeinen wenig beachtete Rolle gespielt hat.

Für die Entwicklung der Konsultationsverpflichtung innerhalb des amerikanischen Kontinents sind zwei Gesichtspunkte maßgebend, die auseinander gehalten werden müssen. Einmal bestanden von Anfang an Bestrebungen zum Zusammenschluß der amerikanischen Staaten. Sie begannen unmittelbar nach der Loslösung der bisherigen spanischen Kolonien vom Mutterland. Sie wurden besonders von Simon Bolívar inspiriert, und führten zum Kongreß von Panama 1826. Ihre Fortsetzung fanden diese Bestrebungen in der Washingtoner Konferenz von 1889, die Ausgangspunkt einer Reihe periodischer Konferenzen war, und der schließlichen Gründung der Panamerikanischen Union. Eine politische Zielsetzung hatte die Union nicht; sie konnte den beteiligten Staaten nur Empfehlungen geben (1).

---

(1) V.d.Heydte Bd. 1 S. 175

Zu einem engeren Zusammenschluß kam es nicht. Er scheiterte an dem Mißtrauen der kleineren Staaten gegen die Übermacht der Vereinigten Staaten.

Im Rahmen dieser Entwicklung spielte die Konsultationsverpflichtung keine Rolle. Ihre Bedeutung erlangte sie vielmehr erst später, nämlich in den amerikanischen Verträgen zur Friedenssicherung. Zweck der Konsultationsverpflichtungen in den amerikanischen Verträgen war von Anfang an die Friedenssicherung.

Der erste Vertrag, der eine Konsultationsverpflichtung (1) vorsah, war der schon erwähnte Saavedra-Lamas-Pakt vom 1o.1o.1933 (2), nach dessen Art. 3 die Staaten zur Erhaltung des Friedens eine "common and solidary attitude" einzunehmen versprachen, und zwar "in their character as neutrals". Darin verbirgt sich der Gedanke, die Konsultation als ein Verfahren speziell für die interessierten Staaten anzusehen, als eine Art der Zusammenarbeit von Neutralen (3). Gleichzeitig sollte das Prinzip der Nichtintervention zum Ausdruck gebracht werden (4).

Der Vertrag bot keine ausreichende Sicherheit mehr, als man sich 1936 mit einer neuen Situation

---

(1) Allerdings eine stillschweigende, vgl. o. S. 33
(2) dazu Jessup a.a.O. S. 84 ff.
(3) Kunz in RF S. 25
(4) ds.a.a.O.

konfrontiert sah, der Angst vor einer europäischen Aggression, einer europäischen wirtschaftlichen Herrschaft und einer ideologischen Infiltration in Lateinamerika, dies umso mehr, als die militärische Schwäche dieser Staaten dazu die Gefahr erhöhten (1). In der "Convention for the Maintenance, Preservation and Reestablishment of Peace" vom 23.12.1936 (2) sollte ein Werkzeug geschaffen werden, um im Falle einer Bedrohung des Friedens durch gemeinsame Beratung die wirksame Koordination der zur Verteidigung erforderlichen Maßnahmen zu ermöglichen. Das herkömmliche Streiterledigungsverfahren, das zudem nur bei Konflikten zwischen amerikanischen Staaten, nicht im Falle eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung seitens einer nichtamerikanischen Macht, zur Anwendung kam, bot hierfür keinen Raum (3). Diesen Mangel beseitigte der Vertrag. Er enthielt aber keine Bestimmungen über das bei der Konsultation zu beobachtende Verfahren.

Die "institutionelle Basis" (4) brachte die auf der VIII. Interamerikanischen Konferenz in Lima 1938 angenommene Erklärung der amerikanischen Solidarität (5), in der die bereits 1936 zum Ausdruck gebrachten Grundsätze wiederholt wurden. Hinsichtlich des Konsultationsverfahrens wurde vereinbart, daß

---

(1) ds. a.a.O.

(2) Int. Leg. VII S. 558; dazu Bustamante, Tomo V. S. 147 ff. und Ulloa, Tomo II, S. 341 ff,

(3) Meyer-Lindenberg, Die Friedenssicherung im amerikanischen Regionalsystem, ZaöRVR Bd. 17 (1956/57) S. 546 ff. (55o)

(4) Meyer-Lindenberg a.a.O.

(5) Pol. Vertr. III/2 S. 1oo5

die Konsultation in Zukunft auf Antrag jedes einzelnen Staates in Form von Zusammenkünften der Außenminister erfolgen solle. Diese Bestimmung war die Grundlage für die Koordination der politischen, wirtschaftlichen und militärischen Verteidigung durch die Konsultationskonferenzen von Panama (1939), Havanna (1940) und Rio de Janeiro (1942). Von besonderer Bedeutung ist die Konferenz von Havanna, bei der festgestellt wurde, daß jede Beeinträchtigung des Bestandes und der Unverletzlichkeit des Gebietes, der Souveränität oder der politischen Unabhängigkeit eines amerikanischen Staates durch einen nichtamerikanischen Staat ein Angriff auf alle Unterzeichnerstaaten sei, der die Konsultation zur Klärung der in einem solchen Fall zu treffenden Maßnahmen nach sich ziehe. Die Konferenz von Havanna ist damit ein Markstein auf dem Weg zur Entwicklung eines defensiven Bündnissystems.

Während sich diese Feststellung auf Angriffe nichtamerikanischer Staaten bezog, erweiterte die Konferenz von Chapultepec im Jahre 1945 die Beschlüsse von 1940 dahin, daß jeder Angriff, d.h. auch ein inneramerikanischer, auf einen amerikanischen Staat einen Angriff auf sämtliche amerikanischen Staaten darstelle und zur Konsultation verpflichte (1).

Der Weg zu einem amerikanischem Regionalsystem kollektiver Sicherheit war damit geebnet (2). Über

---

(1) Dupuy, Le nouvenau Panaméricanisme, S. 225 ff.
(2) Meyer-Lindenberg a.a.O. S. 554

den sog. Rio-Vertrag vom 2o.9.1947 (1), der weitere Maßnahmen zur Friedenssicherung vorsah, führte der Weg zur Charta der OAS, die anläßlich der IX. Interamerikanischen Konferenz am 3o.4.1948 in Bogotà angenommen wurde und nunmehr das Verfahren der Konsultation regelt (2). Am Ende der Entwicklung stand ein amerikansiches Regionalsystem kollektiver Sicherheit, dessen Anfang die Konsultationsverpflichtungen in den Verträgen von 1933 und 1936 bildeten.

C. DER RECHTSCHARAKTER DER KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG

I. Allgemeines

Bei der Darstellung der Entwicklung der Konsultationsverpflichtung ebenso wie in den vorausgehenden Kapiteln wurde immer davon gesprochen, daß sich zwei oder mehrere Staaten vertraglich "verpflichtet" hätten, unter bestimmten Voraussetzungen sich zu konsultieren. Wie diese Verpflichtungen rechtlich zu beurteilen sind, blieb bisher unerörtert. Der Beantwortung dieser Frage dient der folgende Teil der Arbeit.

Es gibt Stimmen, die der Konsultationsverpflichtung eine rechtsverbindliche Wirkung überhaupt absprechen. Nicht nur in der Literatur, sondern auch in der Staatenpraxis wird diese Auffassung teilweise vertreten. So erklärte der deutsche Außenminister in

---

(1) Dazu im einzelnen Dupuy a.a.O. S. 23o ff.

(2) dazu S. 98 ff. vgl. auch die umfassende Darstellung bei Fernandez Shaw, La Organización de los Etados Americanos

der Bundestagsdebatte vom 22.1.1964 zum deutsch-französischen Vertrag: "Der entscheidene Satz ist: Die beiden Regierungen konsultieren sich. Das bedeutet, daß sich beide vorgenommen haben, einander zu konsultieren. I c h w ü r d e d a v o n a b s e h e n, d a s a l s e i n e V e r p f l i c h t u n g d a r z u s t e l l e n." (1)

II. Die Einwände

In der Hauptsache sind es zwei Einwände, die gegen den Rechtscharakter der Konsultationsverpflichtung vorgebracht werden (2).

1. Guggenheim (3) geht von den angeblich fehlenden Unrechtsfolgen aus. Er steht auf dem Standpunkt, daß Konsultativerklärungen "rechtlich keine große Bedeutung" zukomme (4) und fährt fort, es handle sich überhaupt um keine Rechtsnormen, da ihre Verletzung keinerlei Unrechtsfolgen nach sich ziehe. Bei Konsultativerklärungen handle es sich lediglich um die Feststellung, daß, bevor zur militärischen Auseinandersetzung oder zu Repressalien geschritten w rde, der Versuch einer friedlichen Liquidation des Streitfalls unternommen werden sollte.

Guggenheim unterscheidet zwischen zweierlei Arten der Konsultation: der zur Herbeiführung einer

---

(1) Rheinischer Merkur vom 31.1.1964

(2) Manche, wie de la Brière (RF S. 13), Cassin (RF S. 15), Lauterpacht (RF S. 28) und Scelle (RF S. 33) leugnen den Rechtscharakter ohne nähere Begründung

(3) RF S. 19

(4) wobei allerdings nicht ganz klar ist, ob er seinen Standpunkt nur hinsichtlich der deutsch-englichen bzw. deutsch-französischen Erklärung einnimmt.

einer gemeinsamen Politik der vertragsschließenden Parteien gegenüber dritten Staaten, die außerhalb des Vertragsverhältnisses stehen, und der zur Erledigung von Meinungsverschiedenheiten unter den sich konsultierenden Staaten, die nicht das Verhältnis zu dritten Staaten berühren (1). Im Zusammenhang mit dem Rechtscharakter der Konsultativerklärungen erwähnt er dagegen nur die Konsultation zur Streiterledigung. Es bleibt offen, ob er seine Bedenken nur auf diesen Fall beschränkt oder aber die Rechtsnatur jeglicher Art von Konsultationserklärungen verneint. Da er aber zur Begründung seiner Meinung die Tatsache der angeblich fehlenden Unrechtsfolgen anführt, die sich nicht nur auf einen besonderen Fall beschränken kann, müßte er seine Ansicht auf jede Art beziehen.

2. Bedenken anderer Art bringt neuerdings Wengler gegen die Rechtsverbindlichkeit der Konsultationsverpflichtung vor. Er verbindet die Gesichtspunkte fehlender Sanktionen und bloßen Programmcharakters und spielt dabei deutlich auf die Konsultationsverträge an. Einerseits nämlich führt er aus, daß in Verträgen nicht selten Erwartungen, Wünsche usw. ausgesprochen würden, deren Verletzung "evident" keine Unrechtsfolgen nach sich ziehen soll, die also überhaupt keine Rechtsnormen darstellen wollen; dazu gehörten Vertragssätze programmatischer Art, mit denen die Vertragssignatare erklären, daß ein bestimmtes Ziel angestrebt werde (2).

---

(1) RF S. 18
(2) Wengler, Völkerrecht, Bd 1 S. 238

Andererseits meint Wengler weiter: "Besonders häufig sind die Verpflichtungen, vor wichtigen außenpolitischen Schritten mit dem anderen Staat Fühlung aufzunehmen oder sich mit ihm zu beraten (Konsultationsabkommen); die in solchen Verträgen enthaltenen Verpflichtungen sind häufig besonders vage und programmatisch gefaßt..." (1).

Eine Verbindung beider Gesichtspunkte muß zu dem Ergebnis führen, daß Wengler den Konsultationsverpflichtungen in der Regel nicht die Bedeutung von Rechtssätzen einräumt.

III. Die Lösung nach allgemeinem Völkerrecht

Den von Guggenheim und Wengler vertretenen Auffassungen kann nicht beigestimmt werden, wenngleich die Konsultationsverpflichtungen gegenüber sonstigen Rechtssätzen des Völkerrechts Besonderheiten aufweisen.

1. Das Problem der Sanktionen

Guggenheim begründet seinen Standpunkt mit der Behauptung, daß Konsultativerklärungen keine Unrechtsfolgen vorsähen. Diese Argumentation ist nicht stichhaltig; denn es ist durch nichts erwiesen, daß die Verletzung einer Konsultationsverpflichtung keine Unrechtsfolgen nach sich ziehen kann.

Zwar muß zugegeben werden, daß keiner der Konsultationsverträge für "den nicht ganz unwahrscheinlichen Fall" (2) Sanktionen vorsieht, wo

---

(1) BD. 2 FN 4

(2) Yepes, RF S. 51

ein Staat der vorgeschriebenen Konsultationspflicht nicht nachkommt. Damit ist aber noch nicht gesagt, daß dann nicht etwa die Sanktionen des allgemeinen Völkerrechts zur Anwendung gelangen können (1).

Jede Sanktion setzt als Unrechtsfolge voraus, daß ein Rechtssatz des allgemeinen oder partikulären Völkerrechts verletzt wurde, wobei es in diesem Zusammenhang dahingestellt bleiben kann, ob die bloße objektive Verletzung ausreichend ist oder ob der Rechtsbruch schuldhaft begangen sein muß. Ein Rechtssatz liegt allerdings nur dann vor, wenn die Vereinbarung von der Verpflichtungsabsicht der Vertragspartner getragen ist (2), Prüft man die Rechtsverbindlichkeit einer Vereinbarung, so kann die Frage deshalb nicht dahin gehen, ob die Parteien für den Fall der Verletzung Unrechtsfolgen vorgesehen haben, sondern ob sie in der Absicht, sich durch den Satz zu verpflichten, gehandelt haben.

Das Wesen des völkerrechtlichen Vertrages besteht in der erklärten, gegenseitigen Verpflichtung der Vertragspartner zu einem bestimmten Verhalten derart, daß der eine Vertragspartner einen Rechtsanspruch eingeräumt erhält, von dem anderen das versprochene Verhalten zu verlangen (3). Die Absicht der Verpflichtung ergibt sich in der Regel aus den im Vertragstext gewählten Worten. Es ist deshalb davon auszugehen, daß jeder Vertrag, auch der Konsultationsvertrag, Rechtspflichten schafft. Allerdings sind

---

(1) Mißverständlich Granow a.a.O.: "Für die Einhaltung der Konsultationspflicht zum Zweck der Herstellung einer gemeinsamen Politik gibt es, wie auch sonst im Völkerrecht, keine Santionen".

(2) v.d.Heydte Bd. 1, S. 72

(3) a.a.O.

Einschränkungen zu machen: völkerrechtliche Verträge sind nur dann rechtsverbindlich, wenn sie einen rechtlich zulässigen Inhalt haben (1). Diesen Inhalt zu bestimmen steht den vertragsschließenden Staaten grundsätzlich frei; der Vertragsinhalt muß sich jedoch innerhalb der Grenzen des allgemeinen Völkerrechts halten, wobei ein Vertrag wegen seines Inhalts aus zwei Gründen unverbindlich sein kann: wenn er gegen eine zwingende Norm des Völkerrechts verstößt oder natürlich unmöglich oder sittlich verboten ist (2).

Nur unter diesen Grundsätzen ist der Konsultationsvertrag, wie jeder andere völkerrechtliche Vertrag auch, auf seine Verbindlichkeit zu prüfen. Liegt ein rechtsgültiger völkerrechtlicher Vertrag vor, so führt eine Verletzung seiner Normen, auch die der Konsultationspflicht, zur Zulässigkeit von Sanktionen. Daß hinsichtlich der Sanktionen allerdings Besonderheiten bestehen, die sich aus der Natur des Konsultationsvertrages ergeben und den eigentlichen Unterschied zu anderen Vertragspflichten darstellen, ist später in anderem Zusammenhang noch zu zeigen (3). Mit der wohl herrschenden Meinung ist die Rechtsverbindlichkeit der Konsultationsverpflichtung deshalb grundsätzlich zu bejahen (4).

---

(1) Verdroß-Verosta-Zemanek S. 171

(2) a.a.O. und S. 172

(3) u.s. 73 ff.

(4) Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit a.a.O., spricht z.B. von der "am wenigstens weitgehenden Verpflichtung" ; Antelo (S. 86) formuliert: "Es evidente que un compromiso consultivo sola representa el deber de cooperar ..."; auch Kunz (RF S. 22) spricht von der "obligation to consult"; Strupp (RF S. 43) ausdrücklich von "Rechtspflicht"

2. Programmatische Erklärungen

Die Einwände Wenglers gegen den Rechtscharakter der Konsultationsverpflichtung können das bisher gefundene Ergebnis nicht erschüttern.

Das Völkerrecht kennt eine Reihe von Erklärungen gemeinsamen Willens und gemeinsamer Ziele, die von einem völkerrechtlichen Vertrag zu unterscheiden sind und in denen eine Verpflichtung der Unterzeichnerstaaten nicht gesehen werden kann (1). Auch Konsultationsvereinbarungen sind unter diesem Gesichtspunkt zu prüfen. In der Vereinbarung einer "vollständigen und offenen Fühlungsnahme" ("full and frank communication", Art. 7 des Neunmächtevertrages vom 6.2.1922) wird man eine rechtsverbindliche Verpflichtung nicht bejahen können (2). Ebenso ist Strupp beizutreten, wenn er der deutsch-englichen Erklärung vom 30.9.1938 eine juristische Bedeutung abspricht (3).

Es wäre jedoch unrichtig, Konsultationsverpflichtungen schlechtweg nur Programmcharakter beizumessen. Vielmehr gelten für Konsultationsverträge keine anderen Grundsätze als für völkerrechtliche Verträge überhaupt. Ob eine echte Vertragsverpflichtung oder die bloße Erklärung bestimmter Wünsche oder Ziele im Einzelfall vorliegt, muß jeweils im Wege der Auslegung geprüft werden (4). Für das Vorliegen einer

---

(1) Wie etwa die Atlantik-Charta vom 14.8.1941; dazu v.d.H. Bd. 1 S. 72

(2) Lauterpacht RF S. 28

(3) RF 41

(4) Zu den Auslegungsgrundsätzen Verdroß-Verosta-Zemanek S. 172 ff.

echten Verpflichtung spricht es, wenn im Vertrag der "Konsultationsfall" (1) im einzelnen bezeichnet ist. Enthält ein Vertrag lediglich die Klausel "Die Vertragspartner konsultieren sich in den Fragen gemeinsamen Interesses", so wird man eine Verpflichtung zu verneinen haben, da der Gegenstand nicht hinreichend konkretisiert ist. Umgekehrt enthält die Formulierung "Die Vertragspartner werden sich im Falle eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung unverzüglich konsultieren" eine verbindliche Verpflichtung. Allerdings ist auch im ersten Fall eine Konsultationspflicht nicht zu verneinen, wenn für die Konsultationsgespräche etwa ein besonders ausgestaltetes Verfahren vorgesehen ist. Dann ergibt sich nämlich der Verpflichtungswille der Parteien aus der Aufnahme derartiger Verfahrensbestimmungen, die überflüssig wäre, wenn die Partner sich gar nicht binden wollten.

Zusammenfassend ist festzustellen, daß Konsultationsverpflichtung ebenso wie andere Vertragspflichten regelmäßig echte Rechtspflichten sind; ferner, daß zur Prüfung der Rechtsverbindlichkeit einer Konsultationsvereinbarung die gleichen Grundsätze maßgebend sind, wie auch sonst im völkerrechtlichen Vertragsrecht.

D. DER RECHTSINHALT DER KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG

I. Allgemeines

Wenn vorstehend die Rechtsverbindlichkeit der Konsultationsverpflichtung geprüft wurde, so blieb dabei

---

(1) Vgl. u. S. 61 ff.

die Frage unbeantwortet, welche Verpflichtungen sich für die Vertragspartner in concreto aus der Konsultationsverpflichtung ergeben. Es ist dies die zweite Problematik, die sich im Zusammenhang mit dem Rechtscharakter der Konsultationsverpflichtung stellt. Sie hat die Beantwortung der Frage zum Gegenstand, wie die Vertragspartner sich zu verhalten haben, um der Konsultationsverpflichtung zu genügen.

Die Literatur hat sich damit - soweit ersichtlich - bisher nicht beschäftigt. Nicht zuletzt darauf dürfte die Unsicherheit zurückzuführen sein, die immer dann entsteht, wenn die Erfüllung oder Nichterfüllung einer Konsultationsverpflichtung politische Bedeutung annimmt.

Die einzelnen, sich aus der Konsultationsverpflichtung ergebenden Einzelpflichten stehen in engem Zusammenhang mit den verschiedenen Stufen des Konsultationsverfahrens. Es erscheint deshalb erforderlich, die einzelnen Abschnitte des Verfahrens darzustellen, um an ihnen die Pflichten der Vertragsstaaten zu messen.

II. Die einzelnen Verfahrensabschnitte

Die Erfüllung der Konsultationspflicht vollzieht sich in verschiedenen Stufen.

1. Der Konsultationsfall

Der Konsultationsvertrag schafft die Konsultationsverpflichtung. Sie enthält abstrakt den Tatbestand, der im Einzelfall die Konsultationspflicht auslöst. In der Regel beschreibt der Tatbestand eine bestimmte Situation, in der sich die abstrakte Konsultations-

verpflichtung zur Konsultationspflicht konkretisiert. Diese Situation ist als "Konsultationsfall" zu bezeichnen. Es ist hierunter also der Eintritt der Situation zu verstehen, an den die Konsultationsverpflichtung die Rechtsfolge der Konsultation knüpft oder - mit anderen Worten - in der sich die Konsultationsverpflichtung nach dem Inhalt des Konsultationsvertrages aktualisiert (1).

Der Konsultationsfall ist in den einzelnen Verträgen verschieden bezeichnet.

a) Der Anknüpfungspunkt: internationales Ereignis

Vielfach beschreibt der Konsultationsvertrag ein bestimmtes Ereignis im internationalen Bereich, der den Konsultationsfall auslöst. Typisch für diese Art von Verträgen ist die Formulierung in Art. 1 des bereits erwähnten Vertrages über gegenseitige Hilfeleistung zwischen Frankreich und der UdSSR vom 2. Mai 1935: "Für den Fall, daß Frankreich oder die UdSSR zum Gegenstand einer Bedrohung oder Aggressionsdrohung seitens eines europäischen Staates wird, verpflichten sich die UdSSR und umgekehrt Frankreich, zu einer sofortigen gegenseitigen Konsultation zu schreiten ...".

Die so gefaßte Kennzeichnung des Konsultationsfalles bringt Schwierigkeiten dann mit sich, wenn unter

---

(1) Den Begriff erwähnt Barandon "Das System der pol. Staatsverträge seit 1918, S. 239 in anderem Zusammenhang.

den Parteien schon Meinungsverschiedenheiten darüber bestehen, ob die Voraussetzungen vorliegen, d.h. der eine Teil den Konsultationsfall als eingetreten ansieht, der andere aber nicht. Auch das zusätzliche Erfordernis, daß es "gerechtfertige" Gründe (1) sein müssen, um den Konsultationsfall auszulösen, beseitigt das Problem nicht. An einer derartigen unterschiedlichen Auffassung darf der Konsultationsvertrag aber nicht scheitern. Die Klausel muß deshalb dahin verstanden werden, daß es genügt, wenn ein Vertragsteil den Konsultationsfall bejaht - es sei denn, daß die Berufung auf die Konsultation als offensichtlich willkürlich erscheint.

Dementsprechend heißt es in anderen Verträgen ausdrücklich, daß die Konsultation stattzufinden hat, wenn der Konsultationsfall nach Ansicht eines Vertragspartners eingetreten ist (2).

b) Der Anknüpfungspunkt: Periodizität

Andere Verträge wiederum stellen nicht auf den Eintritt eines bestimmten Ereignisses ab, sondern sehen regelmäßige Konsultationen vor. Das geschieht derart, daß die Vertragspartner vereinbaren, sich in bestimmten Zeitabständen, unabhängig von aktuellen Ereignissen, zu Konsultationen zu treffen. So heißt es schon im

---

(1) Art. 3 des Vertrages über gemeinsame Verteidigung und freundschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Staaten der Arabischen Liga vom 17.6.1950 (Fundstelle bei Engel, HdBNATO S. 384)

(2) so in Art. 4 NATOV; Art. 3 des Warschauer Paktes; Art. 3 des ANZUSV vom 1.9.1951 (Engel S. 437)

amerikanischen Vorschlag zur Verbesserung des Konsultationsverfahrens unter den amerikanischen Staaten anläßlich der VIII. Panamerikanischen Konferenz in Lima vom 9. bis 27.12.1938 in Art. 5 : "Um die Konsultation zu erleichtern, wie sie in diesem und in anderen amerikanischen Friedensabkommen vorgesehen ist, werden sich die Außenminister der amerikanischen Republiken alle zwei Jahre versammeln ..." (1). Ähnliche Vorkehrungen trifft nunmehr auch der deutsch-französische Vertrag vom 22.1.1963 (2). Solche Klauseln haben den Vorteil, daß sie Zweifel über den Eintritt des Konsultationsfalles - anders als möglicherweise in den zu a) genannten Fällen - von vornherein nicht aufkommen lassen.

c) Der Anknüpfungspunkt: Übrige Fälle

Schließlich gibt es eine dritte Gruppe von Verträgen, die die unter a) und b) genannten Möglichkeiten miteinander verbinden. Hier hat die Konsultation einerseits in bestimmten, regelmäßigen Zeitabständen, andererseits aber auch immer dann stattzufinden, wenn ein bestimmtes Ereignis eintritt (3).

Mit Eintritt des Konsultationsfalles haben die Vertragspartner alles zu unterlassen, was Sinn und Zweck der Konsultationsverpflichtung gefährden könnte. Daneben sind - soweit notwendig - organisatorische Vorbereitungen zur Durchführung der Konsultation zu treffen.

---

(1) Meyer-Lindenberg, Die VIII Panamerikanische Konferenz zu Lima, FW XXXIX (1939) S. 144 ff (151)

(2) Kapitel I Ziffer 1

(3) z.B. Art. 1 des Vertrages zwischen Estland und Lettland vom 17.2.1934 (Pol. Vertr. I S. 137) mit der Besonderheit, daß im zweiten Fall Übereinstimmung ("commun d'accord") herrschen muß.

2. Die Beratung

a) Allgemeines

Der Konsultationsfall löst die Konsultationspflicht aus; durch die Beratung wird sie erfüllt. Auf die Beratung konzentriert sich die Rechtswirkung der Konsultationsverpflichtung.

Bereits bei der Bestimmung des Begriffs der Konsultation wurden die Prinzipien der Beratung erörtert. Sie sind die äußeren Merkmale der Beratung, sagen aber nichts über den materiellen Gehalt. Dieser aber ist es, der für die rechtlichen Wirkungen der Konsultationsverpflichtung maßgebend ist. Es ist erforderlich, sich zunächst - unter teilweiser Wiederholung schon bisher vorgebrachter Gesichtspunkte - das Wesen der Beratung klarzumachen.

b) Das Wesen der Beratung

Ziel der Konsultation ist die Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung. Das erfordert einen Prozeß der Koordination. Die Koordination erfolgt aber nicht durch eine einseitige Majorisierung eines oder mehrerer Beteiligter, sondern im Wege der Beratung, die von den Prinzipien der Gleichheit und Gegenseitigkeit geleitet ist. Zweck der Beratung muß zunächst sein, jedem Teilnehmer die Möglichkeit zur Einnahme eines eigenen Standpunktes zu verschaffen. Dazu ist notwendig, daß sich alle Teile gegenseitig hören, die maßgeblichen Tatsachen erkennen und prüfen und ihre jeweiligen Ideen und Standpunkte darlegen (1).

---

(1) Antelo S. 24

Daraus ergibt sich zweierlei: Es genügt regelmäßig nicht die bloße Bekanntgabe von Tatsachen oder Standpunkten, die in einer bestimmten Situation eigenommen werden, nicht die reine Information. Beraten bedeutet ein Mehr als gegenseitiges Informieren; es geht darüber hinaus (1). Damit sich der andere Teil einen eigenen Standpunkt bilden kann, ist es über die Information hinaus notwendig, den anderen Teil mit allen Umständen vertraut zu machen, die für die eigene eingenommene Haltung maßgeblich sind. Die Information reicht dazu meist nicht aus; es muß die Begründung hinzukommen. Erst dann wird es dem anderen Teil möglich sein, eine eigene Position zu beziehen, aus der heraus er in der Lage ist, den Sachverhalt zu würdigen.

Aber auch mit der Möglichkeit der Bildung eines eigenen Standpunktes ist es nicht getan. Zweck der Beratung ist die Koordination der verschiedenen Standpunkte. Das erfordert die Bereitschaft aller, auch einen anderen, vom eigenen abweichenden Standpunkt anzuerkennen, d.h. die Bereitschaft zum gegenseitigen Nachgeben. Nur über diese Bereitschaft kann der Weg zur Koordination führen. Von ihr muß die Beratung getragen sein.

Gemeinsame Diskussion vorgebrachter Meinungen und Lösungen in einer schwierigen Situation und Harmonisierung in vereintem Bemühen mit dem Ziel der Koordinierung der Handlungen und Maßnahmen aller Vertragspartner: das kennzeichnet die Beratung (2).

---

(1) Granow a.a.O.
(2) ds. a.a.O.

c) Die rechtliche Einordnung

Aus den dargelegten Wesensmerkmalen der Beratung ergibt sich ohne weiteres die Schwierigkeit ihrer rechtlichen Einordnung. Sie besteht in der Vielschichtigkeit der von der Beratung umfaßten Vorgänge, die nur zum Teil rein tatsächlicher Art sind.

aa) Der Standpunkt Antelos

Lediglich Antelo hat sich in knapper Form mit der rechtlichen Bedeutung der Beratung befaßt. Er bezeichnet als fundamentalen Grundsatz das Recht auf Gehör, mit dem die Pflicht zu hören korrespondiere (1).

Der Standpunkt Antelos ist zu kritisieren. Der Begriff des Rechtes auf Gehör ist wegen seiner Selbstverständlichkeit geradezu inhaltsleer. Es versteht sich von selbst, daß zwei Staaten, die sich zur Konsultation verpflichten, sich bei Eintritt des Konsultationsfalles gegenseitig hören müssen. Die im einzelnen bestehenden Pflichten der Parteien werden nicht hinreichend durch den vagen Grundatz des Rechtes auf Gehör erfaßt.

Vor allem aber trifft der Grundsatz nicht die wesentlichen Pflichten der Vertragsp; zumindest ist er nicht klar. So erscheint es fraglich, ob etwa ein Staat seiner Konsultationspflicht nachgekommen ist, wenn er den Vertragspartner zwar über einen bevorstehenden Schritt unterrichtet, es aber abgelehnt hat, seine Pläne näher zu erläutern. Möglicherweise beruft sich der Staat dann darauf, daß er

---

(1) S. 93

den Vertragspartner ja unterrichtet habe, so daß dessen Recht auf Gehör nicht verletzt sei.

Wie bereits ausgeführt, erschöpft sich die Konsultation nicht in einer bloßen Information. Der Grundsatz des Rechts auf Gehör füllt damit aber auch nicht die Konsultationsverpflichtung aus - oder man versteht ihn in einem Sinn, der im Begriff selbst nicht hinreichend zum Ausdruck gelangt.

Im ganzen gesehen, ist der Begriff des Rechts auf Gehör nicht geeignet, die sich für die Vertragspartner im einzelnen aus der Konsultationsverpflichtung ergebenden Einzelpflichten konkret zu erfassen.

bb) Der eigene Standpunkt

Eine Konkretisierung kann man nur erreichen, wenn man von den inhaltlichen Merkmalen der Beratung ausgeht.

aaa) Pflicht zur Information

Die bezeichneten Wesensmerkmale der Beratung machen klar, daß sich aus der Konsultationsverpflichtung zunächst im Konsultationsfall die Pflicht zur Information ableitet. Darunter ist die Bekanntgabe von Fakten (reinen Tatsachen, Ereignissen, aber auch Standpunkten) zu verstehen. Pflicht zur Information bedeutet, daß die Vertragsstaaten sich im Konsultationsfall alle Auskünfte faktischer Art zu erteilen haben, die den anderen Teil in den Stand setzen, sich eine klare, unparteiische Meinung über die Fragen zu bilden, die Gegenstand der Beratung sind (1).

---

(1) ähnlich schon die sog. Havanna-Charter 1948 zu Art. 41;
vgl. Granow a.a.O.

bbb) Pflicht zur Argumentation

Die bloße Information wird häufig das angestrebte Ziel, die gemeinsame Haltung, herbeizuführen nicht in der Lage sein. Regelmäßig wird sie nicht einmal Klarheit über den vom anderen Teil eingenommenen Standpunkt verschaffen. Hierin liegt jedoch der Sinn der Beratung. Erst wenn diese Klarheit erreicht ist, wird es dem anderen Teil möglich sein, die Ansicht des Partners zu würdigen und das weitere Verhalten in der Beratung entsprechend einzurichten.

Es fragt sich, wie dieses "Mehr" gegenüber der Information rechtlich zu kennzeichnen ist. Oben S. 66 wurde gesagt, zur Information müsse die Begründung hinzukommen. Hierin ist der Kern dessen zu sehen, was die weitere, sich aus der Konsultationsverpflichtung ergebende Pflicht bestimmt: die Argumentation, d.h. die notwendige Erläuterung und Begründung der Information.

Unter der Pflicht zur Argumentation ist deshalb die Pflicht der Parteien zu verstehen, im Konsultationsfall alle Umstände darzulegen, insbesondere bezogenen Standpunkte zu begründen, die den anderen Teil in den Stand setzen, sich - soweit bloße Information hierzu nicht ausreicht - eine klare, unparteiische Meinung über die Fragen zu bilden, die Gegenstand der Beratung sind.

ccc) Pflicht zur Koordination

Aber auch die Möglichkeit, sich ein eigenes Urteil zu bilden, erschöpft nicht die Konsultationsverpflichtung. Zwar kann es im Einzelfall wertvoll sein, wenn über die jeweils eingenommenen Standpunkte Klarheit verschafft wird; allein der Konsultationsverpflichtung ist damit nicht genügt. Wenn sich verschiedene Standpunkte er-

geben, so hat das Bemühen einzusetzen, diese Standpunkte anzunähern und auf einen Nenner zu bringen. Das hat im Wege gegenseitigen Nachgebens zu geschehen. Darunter ist aber nicht die bereitwillige, willkürliche Unterwerfung gegenüber anderen Ansichten zu verstehen. Sie hat nur dann zu erfolgen, wenn die Einsicht erreicht wurde, daß ein bestimmter, vom eigenen abweichender Standpunkt am besten den Interessen aller Beteiligten gerecht wird. Nur in diesem Sinn ist die Pflicht zur Koordination zu verstehen.

Pflicht zur Koordination bedeutet also die Pflicht der Parteien zur Annäherung der Standpunkte auf Grund der Einsicht, daß eine bestimmte Lösung den Interessen aller Beteiligten am besten entspricht.

Die drei Einzelpflichten - Pflicht zur Information, Pflicht zur Argumentation, Pflicht zur Koordination - bestimmen den Rechtsgehalt der Konsultationsverpflichtung. Zusammengefaßt bedeutet Konsultationspflicht die Koordination durch Information und Argumentation.

Die Erfüllung der drei Einzelpflichten erfordert von den Parteien ein Höchstmaß gegenseitiger Verständigungsbereitschaft. Sie ist Voraussetzung für das Funktionieren jedes Konsultationssystems. Sein Fehlen wird jede Konsulationsverpflichtung weitgehend wirkungslos machen.

3. Die Rechtslage nach erfolgter Beratung

In der Erfüllung der vorbezeichneten Pflichten erschöpft sich die Konsulationsverpflichtung. Weitere Rechtswirkungen treten nicht ein. Insbesondere bleiben die Vertragsstaaten hinsichtlich des Ergebnisses der Beratung frei (1). "Ein Konsultationsabkommen

---

(1) Strupp in RF S. 34

enthält ohne Zweifel nur die Pflicht zur Zusammenarbeit in einem Prozeß der Koordination, ohne zur Annahme von Entscheidungen zu verpflichten, die sich nicht im Einklang mit der eigenen Haltung befinden und noch weniger zur Gewaltanwendung im Dienste dessen, was beschlossen wurde" (1). Durch die Konsultationsverpflichtung sichert sich ein Staat den "geistigen Beistand" des oder der anderen dadurch, daß er sich dessen oder deren Zustimmung für eine bestimmte Maßnahme versichert. Eine "obligation to act" umfaßt die "obligation to consult" aber nicht (2). Das bedeutet andererseits aber nicht, daß die Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung sich nicht in gemeinsamen Maßnahmen fortsetzen kann. Man muß sich dabei nur klar vor Augen halten, daß derartiges gemeinsames Handeln nicht die Rechtsfolge der Konsultationsverpflichtung selbst ist, sondern lediglich einer auf Grund der Konsultation ergangenen neuen Vereinbarung.

III. Vertragsverletzungen und ihre Folgen

Zum Abschluß der Darstellung der rechtlichen Wirkungen der Konsultationsverpflichtung bedarf die Frage einer Prüfung, welche Rechtsfolgen die Verletzung der

---

(1) Antelo S. 86: "Es evidente que un compromiso consultivo sola representa el deber de ccoperar en un proceso de coordinación, sin obligarse a aceptar conclusiones que no se identifiguen con el contenido de la propia voluntad, y, menos, a poner la fuerza al servicio de lo que se decida."

(2) Kunz in RF S. 22 ff. Die Frage spielte in den Debatten des amerikanischen Senats zum Neunmächtevertrag vom 6.2.1922 und auch später eine Rolle (dazu insbesondere Jessup S. 78, 8o ff).

der Konsultationsverpflichtung nach sich zieht.

1. Möglichkeiten der Verletzung

Es wurde gezeigt, daß die Konsultationsverpflichtung drei verschiedene Pflichten auslöst: die Pflicht zur Information, die Pflicht zur Argumentation und die Pflicht zur Koordination. Die Verletzung jeder Einzelpflicht kann gleichzeitig eine Verletzung der Konsultationsverpflichtung bedeuten. An dem einfachen Beispiel, daß ein Staat einen Schritt beabsichtigt, der nach der Verpflichtung den Konsultationsfall auslöst, soll dies deutlich gemacht werden.

a) Der Staat unternimmt den Schritt, ohne mit den Vertragspartnern überhaupt in Fühlung zu treten. Dann hat er seine Informationspflicht in jedem Fall, die Argumentationspflicht und die Koordinationspflicht möglicherweise - falls nämlich unterschiedliche Auffassungen zwischen den Partnern bestehen - verletzt.

b) Der Staat beschränkt sich auf eine Information. Dann liegt eine Verletzung der Konsultationsverpflichtung nicht vor, wenn unter allen Teilen von vornherein Übereinstimmung besteht. Er verletzt aber seine Argumentations- und Koordinationspflicht, wenn dies nicht der Fall ist.

c) Der Staat informiert die Partner, begründet auch seinen Standpunkt, weigert sich aber, auf sachliche Gegenargumente der anderen Staaten, die dem beabsichtigten Schritt widersprechen, überhaupt einzugehen. In diesem Fall verstößt der Staat gegen die ihm obliegende Koordinationspflicht.

2. Die Folgen

Die Verletzung der Konsultationsverpflichtung zieht bestimmte Folgen nach sich, die im folgenden zu behandeln sind.

a) Sanktionen

An anderer Stelle (1) wurde nachgewiesen, daß die Konsultationsverpflichtung die gleiche verbindliche Wirkung wie jede andere Verpflichtung des partikulären Völkerrechts hat und ihre Verletzung als Unrechtsfolge Sanktionen nach sich zieht (2), sofern deren besondere Voraussetzungen vorliegen (3).

Aus verschiedenen Gründen aber spielt die Frage der Sanktionen bei der Verletzung einer Konsultationsverpflichtung eine wenig bedeutsame Rolle. Das ergibt sich einmal aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der für die Anwendung von Sanktionen gilt (4). Da eine Konsultationsverpflichtung lediglich eine lockere Zusammenarbeit vorsieht, kann ihre Verletzung auch nicht mit drastischen Maßnahmen beantwortet werden. Häufig wird sich die Raktion auf eine Vertragsverletzung lediglich in einer "laxen" Erfüllung der eigenen Pflichten zeigen (5).

Sodann ist zu bedenken, daß erste Voraussetzung einer

---

(1) o. S. 56 ff.

(2) v.d.Heydte Bd. 1 S. 316; zum Begriff der Sanktion ds. Bd. 2 S. 1o7 ff.

(3) ds. Bd. 1 S. 316

(4) a.a.O.

(5) Wengler Bd. 1 S. 672

völkerrechtsgemäßen Sanktion überhaupt die offenbare und unbestreitbare Völkerrechtsverletzung ist (1). Diese Voraussetzung mag dann gegeben sein, wenn es sich lediglich um die Verletzung der Informationspflicht handelt; ihre Ermittlung wird aber immer Schwierigkeiten bereiten, wenn die Verletzung der Argumentationspflicht oder gar der Koordinationspflicht behauptet wird.

Von den Voraussetzungen der Rechtsmäßigkeit einer Sanktion abgesehen, steht der Anwendung von Sanktionen auch der Charakter der Konsultationsverpflichtung als Mittel lockerer Zusammenarbeit unter befreundeten Staaten entgegen. Mehr als andere Verträge des Völkerrechts hängt die Wirksamkeit des Konsultationsvertrages von dem Geist ab, der ihn und die Vertragspartner beherrscht. Das Interesse an der Fortführung dieser Zusammenarbeit wird den Gedanken an Sanktionen in vielen Fällen gar nicht erst aufkommen lassen, wenn der Verstoß in seinen Auswirkungen auf diese Zusammenarbeit nicht als schwerwiegend anzusehen ist.

Aus all dem folgt, daß die Möglichkeit von Sanktionen nur in sehr bescheidenem Umfang zur Einhaltung der Konsultationsverpflichtung beitragen kann. Wenn es auch nicht richtig ist, Sanktionen im Falle der Verletzung einer Konsultationsverpflichtung als unzulässig anzusehen (2), so muß doch gesagt werden, daß ihre Bedeutung fast dem Fehlen von Sanktionen gleichkommt. Die rein faktische Bedeutung ändert aber nichts

---

(1) v.d.Heydte Bd. 2 S. 1o7
(2) vgl. o. S. 57 FN 1

daran, daß Sanktionen gegenüber der Verletzung von Konsultationsverpflichtungen rechtlich grundsätzlich erlaubt sind.

b) Besonderheiten

Eine Besonderheit, die heute allerdings von keinerlei Bedeutung mehr ist, weisen Konsultationsverträge zur Streiterledigung auf. Die Verletzung der Konsultationsverpflichtung gibt in diesem Fall eine prozeßhindernde Einrede von der Schiedsgerichts- oder Schlichtungsinstanz (1), soweit ein solches Verfahren vorgesehen ist.

Wichtiger ist eine andere Besonderheit bei Konsultationsverträgen mit externer Wirkung. Verletzt hier ein Vertragspartner seine Pflichten, so brauchen die übrigen Partner - soweit der Konsultationsvertrag nichts anderes vorschreibt - der ihnen etwa bekannten Haltung des anderen bei ihren Beratungen keine Beachtung zu schenken.

Der Rücktritt vom Vertrag bietet bei unechten Konsultationsverträgen, die in erster Linie Bündnis- und erst in zweiter Linie Konsultationsverträge sind, gewisse Schwierigkeiten insoweit, als es zweifelhaft sein kann, ob die Verletzung der Konsultationsverpflichtung zum Rücktritt vom ganzen Vertrag berechtigt. Die Beantwortung der Frage wird von der Art des Vertrages abhängig sein. Der Rücktritt kann jedenfalls auch bei Verletzung der Konsultationsverpflichtung zulässig sein (2).

---

(1) Granow a.a.O.; Guggenheim, Lehrbuch, Bd. 2 S. 685

(2) Zu den Einzelheiten Verdroß-Verosta-Zemanek S. 177 ff.

E. DAS KONSULTATIONSVERFAHREN

Zum Schluß des ersten Hauptteils der Arbeit ist noch auf Einzelheiten des Konsultationsverfahrens einzugehen.

I. Grundsatz der Formfreiheit

Für das Konsultationsverfahren gilt der Grundsatz der Formfreiheit. Im allgemeinen regeln die Verträge auch das Konsultationsverfahren nicht im einzelnen (1). Unter den neueren Verträgen sind dem Verfahren lediglich in den amerikanischen Verträgen und im deutsch-französischen Vertrag Vorschriften gewidmet, die später noch zu besprechen sind.

Vielfach wird die Formlosigkeit als geradezu kennzeichnend für die Konsultation angesehen (2). Zweifellos bringt sie Vorteils mit sich, insbesondere ist die damit verbundene Elastizität zu begrüßen, auch der in der Regel fehlende protokollarische Charakter der Beratungen. Andererseits ist zu bedenken, daß das Fehlen eines vorgeschriebenen Verfahrens die Gefahr von Verstößen gegen die Konsultationsverpflichtung erhöht.

II. Besonderheiten

Immerhin haben sich einige Besonderheiten im Laufe der Zeit herausgebildet, die kurzer Erwähnung bedürfen.

---

(1) Granow a.a.O.; Schindler, Schiedsgerichtsbarkeit a.a.O.

(2) vgl. in RF Brierly (S. 14); Strupp (S. 45); Williams (S. 48)

1. Die Konsultationstreffen

In aller Regel findet die Konsultation mündlich statt. Man spricht dann von "Konsultationstreffen".

a) Der Kongreß

Bei der Darstellung der Entwicklung der Konsultationsverpflichtung wurde auf die großen europäischen Kongresse des 19. Jahrhunderts hingewiesen (1), in denen sich die Häupter der europäischen Staaten trafen (2). Sie sind als die Vorläufer der heutigen Konsultationstreffen anzusehen (3).

b) Die Konferenz

Die moderne Form des Konsultationstreffens ist die Konferenz. Sie hat auch da, wo sie im Konsultationsvertrag als ständige Einrichtung vorgesehen ist, in der Regel keinen protokollarischen Charakter. Zuweilen ist bestimmt, daß die Konsultationskonferenzen abwechselnd in den einzelnen Hauptstädten der Mitgliedsstaaten stattzufinden haben (4).

2. Die schriftliche Konsultation

Nach dem Grundsatz der Formfreiheit des Konsultationsverfahrens kann die Konsultation auch schriftlich, etwa durch Notenwechsel, erfolgen (5). Üblich ist diese Form allerdings nicht.

Dagegen hat der schriftliche Verkehr Bedeutung für die Vorbereitung der Konferenzen. Auch die Informationspflicht wird häufig auf schriftlichem Weg erfüllt.

---

(1) o. S. 41 ff,
(2) Schnabel Bd. 2 S. 46
(3) Kunz in RF S. 21
(4) z.B. Art. 1 des Vertrages zwischen Estland und Lettland vom 17.2.1934 (Pol. Vertr. I, S. 137)
(5) Granow s.a.O.

3. Das Konsultationsorgan

a) Regel

In der Regel erfolgt die Konsultation durch die zum Verkehr mit anderen Staaten berufenen Organe (1), d.h. die Mitglieder der Regierung und hier wiederum besonders durch die Regierungschefs und Außenminister. Sind regelmäßige Konsultationen vorgesehen, so treten an ihre Stelle häufig die diplomatischen Vertreter.

b) Der Konsultativrat

In einigen Verträgen ist zur Durchführung der Konsultationen ein Rat als Konsultationsorgan eingesetzt (2), der dann meist als "Konsultativrat" bezeichnet wird (3). An der Funktion ändert die Bezeichnung nichts. Auch die Konsultativräte setzen sich in der Regel aus den Außenministern der Mitgliedstaaten zusammen.

c) Neuere Entwicklung

Die neuere Entwicklung hat eine gewisse Verlagerung der Funktionen von den traditionellen Organen auf innerstaatliche Verwaltungsorgane gebracht. So sieht der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 regelmäßige, allmonatliche Zusammenkünfte der leitenden Beamten der Außenministerien beider Länder vor (4). Sie sollen den Stand der vorliegenden Fragen "feststellen". Das wird nicht im Sinne einer echten Konsultation zu verstehen sein, da feststellen nicht gleichbedeutend mit konsultieren ist. Dagegen haben die zuständigen Beamten gewisse vorbereitende Aufgaben zu er-

---

(1) dazu Verdroß-Verosta-Zemanek S. 321 ff

(2) z.B. Art. 5 SEATO, Fundstelle bei Engel HdBNATO, S. 630

(3) z.B. Art. 7 des Brüsseler Vertrages vom 17.3.1948 (Engel S. 325)

(4) Kapitel 1 Ziffer 2

füllen und greifen insofern in die Konsultation unmittelbar ein, als ihre Zusammenkünfte der weiteren Information der Vertragspartner dienen.

Damit ist der erste Hauptteil der Arbeit, der sich mit grundlegenden Frage der Konsultationsverpflichtung zu befassen hatte, abgeschlossen. Die Voraussetzungen sind dämit geschaffen, um die Position der Konsultationsverpflichtung in der heutigen Staatenpraxis zu behandeln. Dem hat der zweite Hauptteil zu dienen.

Zweiter Hauptteil :

DIE KONSULTATIONSVERPFLICHTUNG IN DER STAATENPRAXIS

Vorbemerkung:

Im zweiten Hauptteil ist die Stellung der Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis im einzelnen darzustellen. Dabei soll vor allem gezeigt werden, wo ihre besondere Bedeutung zu suchen ist und - soweit notwendig - wie sie sich zu anderen, ähnlichen Zwecken bestimmten Einrichtungen des Völkerrechts verhält. Zum Abschluß sind einzelne Konsultationsverpflichtungen zu behandeln.

I. Unterabschnitt :

Die Bedeutung der Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis

A. ALLGEMEINES

Die Frage nach der Bedeutung der Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis ist eine Frage nach den Möglichkeiten, die eine derartige Vereinbarung in sich birgt. Sie läßt sich nicht allgemein auf die Konsultationsverpflichtung bezogen beantworten. Es ist vielmehr notwendig, angesichts der verschiedenartigen Zweckbestimmung der Konsultationsverpflichtungen

Unterscheidungen vorzunehmen.

Es wurde schon mehrfach angeführt, daß die Konsultationsverpflichtungen häufig in zwei Gruppen eingeteilt werden: einmal in Konsultationsverpflichtungen, die der Beseitigung von Streitigkeiten unter den Vertragspartnern dienen sollen; zum anderen in Konsultationsverpflichtungen,mit denen eine irgendwie geartete Zusammenarbeit, die sich häufig gegen dritte Staaten richtet, angestrebt wird (1). An dieser Einteilung soll sich die nachfolgende Prüfung ausrichten.

B. KONSULTATION UND FRIEDLICHE STREITERLEDIGUNG

I. Allgemeines

In den dreißiger Jahren, als man unter dem Eindruck des Versagens des Völkerbundes in internationalen Konflikten nach anderen Methoden der Kriegsverhütung und insbesondere der friedlichen Streiterledigung suchte, nahm vor allem in theoretischen Erörterungen die Konsultationsverpflichtung ein besonderes Interesse für sich in Anspruch (2). In unserer Zeit ist dies weit weniger der Fall. Andere Gesichtspunkte beherrschen die Erörterungen zur Konsultation und zur Konsultationsverpflichtung.

Immerhin fällt auf, daß auch heute die Konsultation und Konsultationsverpflichtung häufig mit der friedlichen Beilegung von Streitigkeiten in Zusammenhang gebracht wird. In Gesamtdarstellungen des Völkerrechts geschieht das in der Form, daß die Konsul-

---

(1) vgl. dazu o. S. 36 ff

(2) kennzeichnend hierfür RF; vor allem die Einleitung von Wehberg S. 1 ff.

tation zusammen mit den Methoden der friedlichen Streiterledigung behandelt wird (1). Inwieweit diese methodische Behandlung gerechtfertigt ist, ist noch zu prüfen. Es erscheint dabei angebracht, zunächst vom Wesen der friedlichen Streiterledigung auszugehen und der Konsultation diejenigen Methoden gegenüberzustellen, die ihr in besonderem Maße nahekommen.

II. Die Methoden der friedlichen Streiterledigung

Die friedliche Streiterledigung ist gekennzeichnet durch die friedliche Willenseinigung der Streitteile im Falle eines Konflikts. Die in Streit liegenden Staaten streben dabei danach, "die individuellen Auffassungen und das individuelle Wollen der einzelnen, die in Beziehung zueinander stehen, gegenseitig in Einklang zu bringen, um schließlich zur gemeinsamen Auffassung, zu einer Willenseinigung aller zu gelangen" (2).

Das 19. Jahrhundert kannte eine allgemeine Verpflichtung zur Streiterledigung nicht. Bluntschli (3) verlangt zwar, daß zwei Staaten, zwischen denen "völkerrechtliche Conflicte oder Differenzen" entstehen, den "Weg der Minne" einschlagen; er macht jedoch den Vorbehalt, daß es sich um Differenzen handelt, "die sich auf friedlichem Weg schlichten lassen".

Das 2o. Jahrhundert ist andererseits gekenn-

---

(1) vgl. etwa v.d.Heydte Bd. 2 S. 3o ff (31); Oppenheim-Lauterpacht Bd. 2 S. 3 ff (7); Ulloa Bd. 2 S. 341 ff.

(2) v.d.Heydte Bd. 2 S. 22

(3) Bluntschli, Das moderne Völkerrecht, S. 481

zeichnet von den Versuchen zu einer Normierung der Streiterledigung (1). Neben dem Verfahren, das die Satzung der VN vorsieht, haben aber die traditionellen Methoden des allgemeinen Völkerrechts ihre Bedeutung nicht verloren, nämlich der diplomatische Weg, das Güteverfahren, das Schiedsverfahren und der Rechtsweg.

Die ersten beiden Verfahren interessieren in diesem Zusammenhang.

1. Der diplomatische Weg (2)

Die unmittelbare Verhandlung zwischen den Streitteilen ist der einfachste Weg der friedlichen Streiterledigung, der sich in jedem Fall anbietet. Sie ist an keine bestimmte Form gebunden, kann schriftlich oder mündlich, über die diplomatischen Vertretungen oder in persönlicher Aussprache von Regierungschef zu Regierungschef, von Außenminister zu Außenminister erfolgen. Dabei kann es zu einer Reihe von Aussprachen auf verschiedenen Ebenen kommen.

Das Ergebnis der Verhandlungen kann ein dreifaches sein:

Sie können zu einer Einigung in der Sache
oder wenigstens über das einzuschlagende weitere Verfahren führen
oder aber lediglich die Feststellung, daß eine Einigung in unmittelbarer Verhandlung nicht erreicht werden kann, ergeben.

---

(1) v.d.Heydte Bd. 2 S. 24

(2) zum ganzen v.d.Heydte, Bd. 2 S. 30 ff; Stone, Legal Controls, S. 67 ff (68),

Grundsätzlich eignet sich der diplomatische Weg für alle Arten von Streitigkeiten, gleich ob es sich um Rechts- oder Interessenstreitigkeiten handelt. Der Vorteil diplomatischer Verhandlungen zur Beilegung von Streitigkeiten besteht vor allem darin, daß sie - wenn schon nicht zu einer Entscheidung im eigentlichen Sinn- so doch zu einer Entspannung führen (1). Weitere Vorteils sind Formlosigkeit, Elastizität und Vertraulichkeit (2). Diese Vorzüge können die diplomatische Verhandlung aber nur dann zum Erfolg führen, wenn sie vom Geist echten Kompromisses, d.h. von der Bereitschaft zum gegenseitigen Nachgeben, zum Verständnis des anderen Standpunktes, von der Bereitschaft, ihm auf halbem Weg entgegenzukommen, getragen sind (3).

2. Das Güteverfahren

Während der diplomatische Weg die im Streit befindlichen Teile unmittelbar zusammenführt, schaltet sich im völkerrechtlichen Güteverfahren ein Dritter in die Streiterledigung ein. Innerhalb des völkerrechtlichen Güteverfahrens unterscheidet man zwischen den "Guten Diensten" und den beiden Arten der Vermittlung, der spontanen und der organisierten (4).

Von "Guten Diensten" spricht man dann, wenn sich im Laufe eines internationalen Konflikts ein am Streit nicht beteiligter Staat, eine andere Person des

---

(1) Über den Unterschied v.d. Heydte Bd. 2 S. 28 ff.
(2) Berber, Lehrbuch, Bd. 3 S. 33
(3) ds. a.a.O.
(4) hierzu und zum folgenden v.d.Heydte Bd. 2 S. 32 ff.

Völkerrechts, ein Organ des Völkerrechts oder ein Einzelmensch bemüht, die Streitteile zur Wiederaufnahme unmittelbarer Verhandlungen untereinander zu bewegen. Sie stehen damit in engem Zusammenhang mit dem diplomatischen Weg, den sie wieder eröffnen sollen.

Die "Guten Dienste" sollen lediglich die Parteien wieder zusammenführen (1). Sie enden dort, wo die Vermittlung einsetzt (2), denn diese zielt unmittelbar auf Beilegung des Streitfalls ab (3). Der Vermittler macht konkrete Vorschläge zur Beilegung des Streits.

Die Vermittlung kann von Fall zu Fall erfolgen (spontane Vermittlung) oder zur Bereinigung künftiger Konflikte verpflichtend in einem besonderen Verfahren mit besonderen Vermittlungsorganen vorgesehen sein (organisierte Vermittlung,) etwa des VB oder der VN.

"Gute Dienste" und Vermittlung haben nach allgemeinem Völkerrecht ausschließlich den Charakter eines Rates und sind niemals für die streitenden Parteien verbindlich (4). "Il s´agit ... d´offrir des solutions d´opportunité et non, comme en matière de jurisdiction, de dire le Droit ". (5).

3. Konsultation und diplomatische Verhandlungen

Die kurze Skizzierung der Merkmale der diplomatischen

---

(1) Stone S. 69
(2) ds. S. 71
(3) v.d.Heydte Bd. 2 S. 34
(4) Scelle, Manuel S. 699
(5) ds. a.a.O.

Verhandlung läßt bereits erkennen, daß sie auf das engste mit der Konsultation verwandt ist. Hier wie dort kennzeichnen Formlosigkeit und Elastizität das Verfahren; beide, diplomatische Verhandlung und Konsultation, verlangen die Bereitschaft zum Entgegenkommen, zum Ausgleich.

Dementsprechend finden sich in der Literatur Stimmen, die die Konsultation als besondere Art der diplomatischen Verhandlung ansehen (1) oder beide sogar gleichsetzen (2).

In dieser allgemeinen Form wird man eine Gleichsetzung aber nicht vornehmen dürfen. Vielmehr ist auf den Einzelfall, d.h. die konkrete Konsultationsverpflichtung, abzustellen. Handelt es sich nämlich um eine bilaterale Verpflichtung zur Konsultation im Falle von Streitigkeiten, so liegt tatsächlich nichts anderes vor als die Vereinbarung diplomatischer Verhandlungen. Vor- und Nachteile des diplomatischen Wegs gelten dann in gleicher Weise für die Konsultation und umgekehrt. Dagegen kann man die Konsultation nicht mit diplomatischen Verhandlungen gleichsetzen, wenn ein multilateraler Konsultationsvertrag vorliegt, da in einem solchen Fall eine Streitigkeit nur ganz ausnahmsweise einmal unmittelbar alle Vertragspartner berührt.

4. Konsultation und Güteverfahren

Deutlicher ist der Unterschied der Konsultation zum Güteverfahren. Am klarsten ist er zwischen Konsultation

---

(1) z.B. Barandon a.a.O. S. 106; Berber Bd. 3 S. 32
(2) Granow a.a.O.

und "Guten Diensten". Diese sollen lediglich die in Streit liegenden Parteien zusammenbringen. Die Konsultation geht darüber hinaus: sie sucht nach Lösungen. Insoweit deckt sie sich deshalb mit der Vermittlung. Dennoch besteht auch zur Vermittlung ein Unterschied: für die Konsultation sind Gleichheit und Gegenseitigkeit im dargelegten Sinn kennzeichnend, so daß alle Partner unmittelbar am Streitfall beteiligt werden. Für die Vermittlung gelten diese Grundsätze nicht; der Vermittelnde erteilt einen Rat, ohne in der Regel die Lösung des Streitfalles als eigene Angelegenheit zu betreiben.

Von allzu großer praktischer Bedeutung ist der Unterschied zur Vermittlung aber nicht. Handelt es sich nämlich um einen multilateralen Konsultationsvertrag, so werden sich - wie auch bei der Vermittlung - regelmäßig zwei Staatengruppen gegenüber stehen: auf der einen Seite die im Streit liegenden Teile, auf der anderen Seite die Gruppe der Staaten, die in den Streit zunächst nicht verwickelt sind. Diese bloße Anwesenheit außerhalb des Streitfalls stehender "dritter" Staaten gibt der Konsultation in einem solchen Fall den Charakter der Vermittlung (1). Konsultation, wie sie in multilateralen Verträgen zur Streitbeilegung vorgesehen sein kann, ist zwar keine Vermittlung, steht zu ihr aber in engster Beziehung.

5. Ergebnis

Zurückkehrend zur Ausgangsfrage, nämlich der Bedeutung der Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis, läßt sich die Antwort aus der vorgenommenen Gegenüberstellung der Konsultation und der Methoden des diplomatischen Wegs und des Güteverfahrens finden.

---

(1) Whitton in RF S. 46

Wie dargelegt, ist die Konsultationsverpflichtung zur Streitbeilegung entweder identisch mit der Vereinbarung diplomatischer Verhandlungen oder nahe verwandt mit der Verpflichtung, Streitigkeiten im Wege der Vermittlung zu lösen. Damit leidet eine solche Konsultationsverpflichtung an den selben Nachteilen wie Vermittlung und diplomatischer Weg. Das gilt im besonderen für die letztere Methode. Sie wird nur bei einem Höchstmaß an gegenseitiger Verständnisbereitschaft zur Lösung von ernsthaften Streitigkeiten führen.

Daneben haben Vereinbarungen, zur Beilegung von Streitigkeiten friedliche Mittel anzuwenden, aus zwei Gründen in unserer Zeit ihre Bedeutung verloren.

Zum einen ist die Pflicht zur friedlichen Streiterledigung nunmehr als Völkergewohnheitsrecht anzuerkennen (1), so daß derartige Konsultationsverpflichtungen rein deklaratorische Bedeutung haben. Zum anderen sieht die Satzung der VN ein ausgefeiltes Verfahren vor, um Streitigkeiten zu beseitigen.

Insgesamt gesehen, hat die Konsultationsverpflichtung zur Streitbeilegung deshalb fast nur noch historisches Interesse.

C. KONSULTATION UND INTERNATIONALE ZUSAMMENARBEIT

I. Allgemeines

Von einer ganz anderen Bedeutung sind Konsultations-

---

(1) v.d.Heydte Bd. 2 S. 26

verpflichtungen, die in irgend einer Form einer Zusammenarbeit der Vertragspartner dienen sollen. Sie sind von vornherein nicht deshalb abgeschlossen, um im Falle von Streitigkeiten unten den Partnern eine Lösung des Konflikts zu ermöglichen. Gleichwohl steht dieser Gesichtspunkt auch bei Konsultationsverpflichtungen zum Zweck der Zusammenarbeit im Hintergrund, da es zur Natur der Konsultation gehört, Meinungsverschiedenheiten aus dem Weg zu räumen.

Art und Ausmaß der Zusammenarbeit sind - innerhalb der durch das Wesen der Konsultation gesetzten Grenzen - in den einzelnen Verträgen unterschiedlich (1). Auch der Gegenstand der Zusammenarbeit ist ganz verschieden. Er kann auf bestimmte Gebiete wie Außenpolitik, Wirtschaft oder Verteidigung ebenso beschränkt sein wie etwa auf bestimmte Interessenzonen (2). Von besonderer Bedeutung allerdings waren schon seit den dreißiger Jahren Konsultationsverträge, die die Konsultation für den Fall eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung festlegten. Vor dem zweiten Weltkrieg handelte es sich meist um bilaterale Verträge. Sie traten nach dem zweiten Weltkrieg zurück hinter einer neuen Form militärischer Zusammenarbeit. Diese und eine weitere Art der Zusammenarbeit sind es, die heute in erster Linie zu nennen sind, wenn von Konsultationsverpflichtungen gesprochen wird. Sie sollen nachstehend erörtert werden.

---

(1) Vgl. hierzu Zietzschmann S. 86 ff.

(2) wie etwa der schon erwähnte Vertrag zwischen den Vereinigten Staaten, dem Britischen Reich, Frankreich und Japan, vom 13.12.1921 hinsichtlich ihrer Besitzungen im Pazifischen Ozean

II. Konsultation und kollektive Verteidigung

Nach dem zweiten Weltkrieg wurde die Konsultationsverpflichtung von größter Bedeutung für die Systeme kollektiver Verteidigung.

Das weitgehende Verbot individueller Gewaltanwendung in der Charta der VN und deren Art. 52 führten nach dem zweiten Weltkrieg zur Bildung verschiedener Verteidigungssysteme. Sie traten an die Stelle der vielen zweiseitigen Verträge, mit denen sich die Staaten vorher zu Defensivbündnissen zusammengeschlossen hatten. Ihr Zweck besteht darin, im Wege des Zusammenschlusses einer notwendig beschränkten Anzahl von Staaten andere Staaten, die diesem System nicht angehören, durch die Drohung mit gemeinsamer Abwehr von einem Angriff gegen einen der Staaten abzuschrecken, die sich zu kollektiver Verteidigung verbündet haben, um gegebenenfalls einem außerhalb des Systems stehenden Friedensbrecher in legitimer Verteidigung (1) gemeinsam mit Gewalt entgegenzutreten (2). Man spricht von "kollektiver Verteidigung" im Gegensatz zur "kollektiven Sicherheit", in deren System der potentielle Friedensbrecher mit aufgenommen ist.

Kennzeichnend für ein System kollektiver Verteidigung ist also, daß ein bewaffneter Angriff gegen einen oder mehrere Vertragspartner als ein Angriff gegen alle angesehen wird (3).

Aber auch für den Fall der Bedrohung der "Unversehrtheit des Gebietes, der politischen Unabhängigkeit oder der Sicherheit einer der Parteien" (4) ist Vorsorge getroffen. Für diesen Fall nämlich besteht eine

---

(1) Art. 51, 52 SVN
(2) dazu v.d.Heydte Bd. 2 S. 158 ff.
(3) z.B. Art. 5 NATO
(4) Art. 4 NATO

Konsultationspflicht. Damit handelt es sich bei dem System kollektiver Verteidigung - im Sinne der vorgenommenen Einteilung (1) - um unechte Konsultationsverträge.

Im Rahmen der kollektiven Verteidigung kommt der Konsultationsverpflichtung ein besonderer Sinn zu. Wie bei anderer Konsultationsverpflichtung sonst auch, besteht er zunächst darin, im Konsultationsfall eine einheitliche Haltung, nämlich eine gemeinsame Politik in diesem Streitfall, zwischen den Partnern herzustellen. Die Besonderheit einer derartigen Konsultationsverpflichtung liegt aber darin, daß das Ergebnis der Konsultation einer Vorabentscheidung des Streites gleichkommt. Das wird immer dann der Fall sein, wenn es für die Beilegung des Streites entscheidend darauf ankommt, ob die Verbündeten dem in den Streit verwickelten Partner in der Konsultation den Rücken stärken oder aber auf ihn einwirken, nachzugeben (2).

Systeme kollektiver Verteidigung erscheinen in der bestmöglichen Weise geeignet, Konsultationsverpflichtungen wirksam werden zu lassen. Bei der Entwicklung des Begriffs der völkerrechtlichen Konsultation wurde auf die Bedeutung des gemeinsamen Interesses hingewiesen. Dieses gemeinsame Interesse ist gerade bei den Systemen in sehr handgreiflicher Weise vorhanden; es besteht in einer gemeinsamen Gefahrenlage, der es zu begegnen gilt. Die Eindeutigkeit dieses gemeinsamen Interesses hat die Konsultationsverpflichtung zu dem gemacht, was sie heute

---

(1) vgl. o.S. 34 ff.

(2) v.d. Heydte Bd. 2 S. 31 ff.

ist: kennzeichnend für die kollektive Verteidigung der Gegenwart.

III. Konsultation und Integration

Von anderer Art ist die Konsultationsverpflichtung im deutsch-französischen Vertrag vom 22.1.1963 (2), der allgemein als deutsch-französischer Konsultationsvertrag bezeichnet wird. Hier geht es nicht darum, im Wege der Konsultation Streitigkeiten zwischen den Vertragspartner zu beseitigen, auch nicht in erster Linie um die Abwehr möglicher Friedensstörungen seitens dritter Staaten. Die Konsultationsverpflichtung wirkt vielmehr "intern" zur Zusammenarbeit (3). Ihr Sinn besteht darin, unabhängig von Ereignissen im internationalen Raum eine ständige Zusammenarbeit beider Staaten zu gewährleisten, deren Intensität die in dem Eingehen einer Konsultationsverpflichtung überhaupt liegenden Möglichkeiten in weitestmöglichem Umfang ausschöpft. Das geschieht in der Weise, daß die Konsultation nicht lediglich für bestimmte Bereiche - Außenpolitik, Wirtschaft, Verteidigung usw. - vorgesehen ist, sondern der Koordination in allen diesen Fragen dienen soll.

Mit dieser umfassenden Zusammenarbeit bringt der Konsultationsvertrag die beiden Vertragspartner in die Nähe eines Zustandes der Integration. Die Integration selbst ist nicht eingetreten; denn eine supranationale Staatengemeinschaft ist durch den Ver-

---

(1) v.d.Heydte Bd. 2 S. 32

(2) vgl. jetzt auch die Vorschläge der Bundesregierung für eine politische Union Europas (FAZ v. 14.11.1964)

(3) o. S. 36 ff.

trag - anders als durch den EWGV, EGKStV und EURATOMV auf Teilgebieten - nicht geschaffen worden. Der deutsch-fanzösische Konsultationsvertrag hat aber zu einem integrationsähnlichem Zustand geführt, der vorbereitend für eine endgültige Integration wirken kann. Darin ist die Bedeutung der Konsultationsverpflichtung im deutsch-fanzösischen Vertrag zu sehen (1).

Der Vertrag ist in seiner Art bisher einmalig geblieben. Es ist deshalb noch nicht an der Zeit, darüber zu urteilen, ob er am Anfang einer neuen Entwicklung im Konsultationsverfahren steht oder aber einmalig bleiben wird. Immerhin läßt sich sagen, daß der im deutsch-französischen Vertrag eingeschlagene Weg - regelmäßige umfassende Konsultation - die Möglichkeit in die Hand gibt, die Integration auch in einem grösseren Rahmen herbeizuführen. Die Konsultationsverpflichtung würde dann eine Bedeutung erlangen, wie sie ihr - auf anderem Gebiet - heute nur im Rahmen kollektiver Verteidigungssysteme zukommt (2).

D. ERGEBNIS

Über die Bedeutung der Konsultationsverpflichtung in der heutigen Staatenpraxis läßt sich zusammenfassend feststellen: Als Konsultationsverpflichtung zur friedlichen Streitbeilegung spielt sie keine Rolle. Eine überragende Bedeutung kommt ihr dagegen innerhalb der Systeme kollektive Verteidigung zu. Eine ähnliche Bedeutung könnte sie in der Zukunft für die Integration von Staaten erlangen.

---

(1) vgl. auch Birrenbach in "Deutschland und Frankreich im Spiegel des Vertrages", S. 73 ff,

(2) zu den Einzelheiten des deutsch-französischen Vertrags u. S. 1o5 ff.

II. Unterabschnitt :

Einzelne Verträge

A. ALLGEMEINES

Im letzten Teil der Arbeit sollen Besonderheiten einiger Konsultationsverträge erörtert werden. Dabei kann es sich angesichts der Vielzahl der Konsultationsverträge nur um einzelne Beispiele handeln. Berücksichtigt wurden nur solche Verträge, denen über ihren Charakter als Konsultationsverträge hinaus eine allgemeine Bedeutung zukommt. Seiner besonderen Aktualität und seiner Eigenart wegen, die eine eigene Darstellung im Rahmen dieser Arbeit angebracht erscheinen lassen, wurde auch der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 in den Kreis der zu behandelnden Verträge aufgenommen.

B. WESTLICHE VERTEIDIGUNGSORGANISATIONEN

I. Die NATO

1. Allgemeines: Art des Vertrages

Bevor auf die Einzelheiten des Nordatlantikvertrages vom 4. April 1949 (1) eingegangen wird, ist der Standort des Vertrages innerhalb des Systems der Konsultationsverträge (2) zu klären.

Der Nordatlantikvertrag enthält in Art. 5

---

(1) BGBl. 1955 II S. 289

(2) o. S. 33 ff.

eine Beistandspflicht der Parteien für den Fall eines bewaffneten Angriffs gegen eine oder mehrere von ihnen, während Art. 4 Konsultationen vorsieht, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebietes, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht sind. Damit handelt es sich beim Nordatlantikvertrag um einen unechten Konsultationsvertrag mit "externer" Wirkung.

2. Besonderheiten

a) Rechtscharakter

Die Rechtsverbindlichkeit der Konsultationsverpflichtung in Art. 4 des Vertrages wurde vereinzelt bestritten mit der Begründung, sie enthalte keine präzisen Pflichten, sondern lediglich eine unverbindliche Erklärung (1). Ganz überwiegend allerdings wird der Rechtscharakter des Art. 4 anerkannt, ohne daß hierzu allerdings nähere Ausführungen gemacht werden (2).

Dieser Ansicht ist zuzustimmen. Es ist unzutreffend, daß die in Art. 4 ausgesprochene Konsultations-

---

(1) Goodhart, The Northern Atlantic Treaty of 1949 RdC, Bd. 79 (1951 II) S. 183 ff. (221/222): "... do not create any legal obligations as no precise legal duties are established by them. They must be regarded as statements of intention which can be used to clarify and explain the concrete provisions established by the rest of the Treaty."

(2) Engel, HdBNATO S. 49, spricht ohne Einschränkung von der "einzigen in diesem Artikel zum Ausdruck gebrachten Verpflichtung ..."; ähnlich Verdroß-Verosta-Zemanek S. 555: "Die Partner verpflichten sich ferner, einen Konsultativrat einzusetzen und sich im Falle eines Angriffs oder einer Angriffsdrohung zu konsultieren". vgl. ferner Padelford, Political Cooperation in the North Atlantic Community, Int.Org. Bd. 9 (1955) S. 357; Brüel, Die juristische Bedeutung des Atlantikpaktes, AdV Bd. 4 (1953/54) S. 288 ff. (293)

pflicht nicht hinreichend konkretisiert sei, da Art. 4 die Situation, in der die Konsultation stattzufinden hat, den Konsultationsfall also, im einzelnen genau umschreibt, nämlich mit den Worten: " ... wenn nach Ansicht einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebietes, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht sind". Welche Pflichten sich daraus ergeben, wurde dargestellt.

b) Verfahren

Konsultationsorgan ist in erster Linie der NATO-Rat (1), der sich aus Regierungsvertretern der 15 Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Zusammensetzung wechselt allerdings: Bei den jährlich zweimal stattfindenden Ministertagungen besteht er aus den Außen- und Fachministern und bei den einmal bis zweimal wöchentlich stattfindenden Routinesitzungen aus den sog. Ständigen Vertretern im Botschafterrang.

Die Konsultation in anderen Formen (2) wird durch die regelmäßigen Konferenzen jedoch nicht ausgeschlossen.

c) Bedeutung

Art. 4 gibt jedem Mitgliedstaat die Möglichkeit, unverzüglich gemeinsame Beratungen zu verlangen, falls die Unversehrtheit seines Gebietes, seine Unabhängigkeit oder seine Sicherheit bedroht sind. Aber auch der Staat, der selbst nicht unmittelbar von der Bedrohung betroffen ist, kann die Beratung verlangen (3).

---

(1) Art. 9
(2) o. S. 77
(3) Engel a.a.O.

Nach Brüel (1) sei die Bestimmung, daß ein jeder von den Partnern entscheiden solle, ob die territoriale Integrität, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit nicht nur des betreffenden Staates selbst, sondern auch eines der anderen Vertragspartner bedroht sei, nicht ohne Bedenken. Es sei sehr wohl möglich, daß ein Staat sich selbst nicht bedroht fühle, während ein anderer Partner, der ein Interesse daran habe und den casus foederis schaffen will, eine solche Bedrohung des ersten Staates annimmt. Brüel verlangt deshalb im weiteren, die Bestimmung so zu fassen, daß eine jede Partei selbst entscheidet, ob sie sich bedroht fühlt. (2)

Diese Auffassung ist deshalb irrig, weil sie den Konsultationsfall mit dem casus foederis gleichsetzt (3). Der casus foederis tritt nur ein, wenn die Voraussetzungen der Art. 5, 6 vorliegen. In diesem Fall aber sind die Vertragspartner verpflichtet, von allen getroffenen Gegenmaßnahmen unverzüglich den Sicherheitsrat Mitteilung zu machen und sie nach dessen Tätigwerden notfalls einzustellen.

Die Einbeziehung der politischen Unabhängigkeit in die Reihe der Beratungsgegenstände beschränkt die Hilfestellung der anderen Mitgliedsstaaten nicht auf den Fall einer Bedrohung von außen, geschweige denn eines äußeren Angriffs. Auch die Gefahr einer kommunistischen Unterwanderung kann als gemeinsame An-

---

(1) a.a.O.
(2) a.a.O. S. 295
(3) zur Frage, warum dies nicht möglich ist, o. S. 7o ff.

gelegenheit betrachtet werden (1). Immer aber muß es sich um eine Bedrohung im Sinn des Art. 4 handeln.

Demgegenüber bestanden von Anfang an Bestrebungen, auch die Koordination der Außenpolitik der Vertragsstaaten durch Konsultationen zu gewährleisten. Die USA und Großbritannien vertraten jedoch den Standpunkt, die NATO solle sich auf ihre militärische Aufgabe konzentrieren und andere Angelegenheiten nur in dem Ausmaß berühren, in dem ein unmittelbarer Zusammenhang zur Verteidigung und Sicherheit besteht (2). Die alljährlich bei Tagungen der Außenminister wiederkehrenden Bekenntnisse zur Verstärkung der politischen Konsultation (3) mußten bei einer solchen Haltung wirkungslos und bloßes Lippenbekenntnis bleiben, Insbesondere die Auseinandersetzungen um das sog. Teststop-Abkommen ließen in der Öffentlichkeit den Ruf nach Verbesserung des Konsultationsverfahrens, vor allem mit den USA, ertönen (4). In der Tat erscheint es erforderlich, den Art. 4 in dieser Richtung zu reformieren oder zumindest seine "strenge Auslegung" (5) aufzugeben.

II. Der Rio-Pakt

1. Allgemeines

Die Darstellung der Entwicklung der Konsultationsverpflichtung hat gezeigt, daß auf dem amerikanischen

---

(1) Padelford a.a.O.

(2) ds. a.a.O. S. 355

(3) Zusammenschlüsse S. 5 ff.; auch Die amerikanische Außenpolitik in Westeuropa, EA 1959 II S. 332

(4) Rheinischer Merkur vom 16.8.1963

(5) Padelford S. 357

Kontinent der Konsultation eine überragende Bedeutung im Rahmen der regionalen Friedenssicherung bereits seit dem Jahre 1933 zukommt. Das Konsultationssystem wurde immer mehr ausgebaut. Am Ende der Entwicklung stand die Schaffung eines regionalen Systems kollektiver Sicherheit, wie es sich nach dem sog. Rio-Vertrag (1) von 1947, der Charta der OAS (2), die 1951 in Kraft getreten ist, und dem Pakt von Bogotá (3) vom 30.4.1948 darstellt.

Im Rahmen dieser Arbeit verdient der Rio-Pakt besondere Aufmerksamkeit. Er ist in zweierlei Richtung interessant.

2. Besonderheiten

Die Besonderheiten betreffen einmal das Verfahren, zum anderen die Befugnisse des Konsultativorgans (4).

a) Verfahren

Regelmäßiges Konsultationsorgan des Rio-Paktes ist der Rat der Außenminister. Die Charta von Bogotá übernahm dieses Organ, so daß gemäß Art. 32 der Charta die Konferenz der Außenminister heute auch Organ der OAS ist. Die Konferenz der Außenminister ist damit eines der Bindeglieder zwischen der Charta der OAS und dem Rio-Pakt (5). Nach der Charta ist die Konsultationskonferenz der Außenminister in allen Angelegenheiten besonderer Bedeutung und dringlichen Charakters,

---

(1) Text in FW Bd. 47 (1947) S. 376
(2) Text in AdV. Bd. 1 (1948/49) S. 475
(3) Text in AdV. Bd. 1 (1948/49) S. 488
(4) zu den weiteren Besonderheiten Canyes, Transformación jurídica del Sistema Interamericano en el trienio de 1945 a 1948
(5) Whitaker, Development of American Regionalism: OAS, in Int. Con. No. 469 (1951) S. 140

vor allem aber in den Fällen der Art. 3 bis 6 des Rio-Paktes zuständig.

Diesen Rat der Außenminister als Konsultativorgan gibt es allerdings nicht erst seit 1947 bzw. der 1948 in Bogotå vollzogenen Umwandlung der Panamerikanischen Union in die OAS; er geht vielmehr auf die Konferenz von Buenos Aires 1936 zurück (1) und hat bereits in den Konferenzen während des Krieges Bedeutung erlangt.

Wenn auch die Konsultationskonferenz der Außenminister das wichtigste Organ zur Durchführung der Bestimmungen des Rio-Paktes ist (2), so kommt einem anderen Organ der OAS im Konsultationsverfahren doch ebenfalls eine gewisse Bedeutung zu: dem Rat der OAS als ständigem Organ. Wie schon der Rat der Panamerikanischen Union als provisorisches Konsultativorgan vorgesehen war, so lange der Rat der Außenminister noch nicht zusammengetreten war (3), so hat jetzt der Rat der OAS eine ähnliche Funktion (4). Ein Unterschied besteht allerdings: Vor der Gründung der OAS hatte im Konsultationsfall nach Art. 3 bis 6 des Rio-Paktes der Rat der Panamerikanischen Union den Rat der Außenminister zusammenzurufen, während nach der Charta der OAS nunmehr im Fall eines bewaffneten Angriffs innerhalb einer näher bestimmten Sicherheitszone allein der Präsident des Rates der OAS die Konsul-

---

(1) Dupuy, S. 181; Meyer-Lindenberg, ZaÖRVR Bd. 17 (1956/57) S. 554/555
(2) Davies, The Charter of the Organization of American States, WPolQ Bd. 1 (1948) S. 444
(3) Art. 12 des Rio-Paktes; dazu Dupuy S. 234
(4) zu seiner Zuständigkeit im allgemeinen Freeman, La competencia general del Consejo de la Organización de los Etados Americanos, RevP Bd. 1o (195o) S. 3 (23 ff).

tationskonferenz der Außenminister einberuft (1).

Diese Regelung gewährleistet unverzügliches Wirksamwerden des Konsultationsmechanismusses.

b) Die Befugnisse

Von weiterem Interesse sind die Befugnisse des Konsultationsorgans.

Der Rio-Pakt unterscheidet in Art. 3 bis 6 zwischen einem bewaffnetem Angriff, anderen Angriffsarten (2) und einer Angriffsdrohung. In den beiden letzteren Fällen besteht zunächst nur eine Konsultationspflicht. Die Außenminister haben unverzüglich zusammenzutreten. Sie können mit Zweidrittelmehrheit Maßnahmen aller Art beschließen, die grundsätzlich für alle Signatarstaaten verbindlich (!) sind. Damit hat die Konsultationskonferenz der Außenminister weiterreichende Befugnisse als etwa der Nordatlantikrat im Konsultationsfall und als es sonst bei Konsultationsverpflichtungen der Fall ist, die lediglich eine gemeinsame Haltung herbeiführen soll. Die Vertragsstaaten sind allerdings nicht verpflichtet, gegen ihren Willen an bewaffneten Aktionen teilzunehmen (3).

Handelt es sich um einen bewaffneten Angriff, so sind wiederum drei Möglichkeiten zu unterscheiden:
Angriff innerhalb einer durch Art. 4 festgesetzten Sicherheitszone;
Angriff gegen ein amerikanisches Gebiet außerhalb dieser Zone;

---

(1) Dupuy S. 234
(2) Art. 6
(3) Art. 2o

Angriff gegen einen amerikanischen Staat außerhalb seines Territoriums (besetztes Gebiet oder Hohe See).

In den ersten beiden Fällen besteht nach Art. 3 eine unmittelbare Beistandspflicht, während im letzten Fall lediglich eine Konsultationspflicht gegeben ist (1). Der Rio-Pakt ist also als unechter Konsultationsvertrag zu qualifizieren.

Die Besonderheiten des Rio-Paktes im Zusammenhang mit der Charta der OAS erlauben die Feststellung, daß hier das Konsultationsverfahren in einer Weise vervollkommnet ist, wie es kaum in anderen Systemen der Fall ist. Zwei Ursachen waren maßgebend: Die eine ist das alte Mißtrauen der amerikanischen Staaten gegenüber den mächtigen USA, das sich in einer Abneigung gegenüber besonders engen Zusammenschlüssen äußert und naturgemäß zur lockeren Form der Konsultationsverpflichtung tendiert. Die Einsicht in die Notwendigkeit wenigstens eines solchen Zusammenschlusses führte dann allerdings zur fortlaufenden Verbesserung des Konsultationsverfahrens. Darin liegt die zweite Ursache.

C. DER WARSCHAUER PAKT

I. Allgemeines

Der Warschauer Pakt vom 14. Mai 1955, abgeschlossen zwischen der Sowjetunion und ihren Satellitenstaaten (2), ist das wichtigste Militärsystem des Ostblocks. Er

---

(1) zum Ganzen Verdroß-Verosta-Zemanek S. 554 ff.; Meyer-Lindenberg, Völkerrecht S. 146

(2) Fundstelle bei Engel, HdBNATO S. 783

enthält in Art. 4 eine Beistandspflicht "im Falle eines bewaffneten Überfalls in Europa auf einen oder mehrere Teilnehmerstaaten", während Art. 3 bei Gefahr eines solchen Überfalls eine Konsultationspflicht vorsieht. Es handelt sich somit um einen extern wirkenden (vgl. aber u. II 3) unechten Konsultationsvertrag.

II. Besonderheiten

1. Die Regelung der Konsultationspflicht in Art. 3

Art. 3 des Paktes befaßt sich in zwei Absätzen mit der Konsultation. Er lautet: "Die vertragsschließenden Seiten werden sich in allen wichtigen internationalen Fragen, die ihre gemeinsamen Interessen berühren, beraten und sich dabei von den Interessen der Festigung des Weltfriedens und der Sicherheit leiten lassen" und Abs. 2: "Sie werden sich im Interesse der Gewährleistung der gemeinsamen Verteidigung und der Erhaltung des Friedens und der Sicherheit untereinander unverzüglich jedesmal beraten, wenn nach Meinung einer der Seiten die Gefahr eines bewaffneten Überfalls auf einen oder mehrere Teilnehmerstaaten des Vertrags entsteht.

Beide Absätze sind hinsichtlich ihrer rechtlichen Wirkungen streng voneinander zu trennen. Abs. 1 ist in seiner allgemein gehaltenen Form ein Beispiel für eine rein programmatisch gehaltene Konsultationsvereinbarung, die rechtlich ohne Belang ist (1). Anders Abs. 2. Er bezeichnet im einzelnen den Gegenstand der Konsultation und den Konsultationsfall, der dann eintritt, wenn nach Ansicht eines der Partner ein bewaffneter Überfall droht. Abs. 2 enthält damit eine echte Konsultationsverpflichtung mit den dargelegten Rechtswirkungen.

---

(1) o. S. 59 ff.

2. Das Konsultationsorgan

Art. 6 des Vertrages sieht die Bildung eines Politischen Beratenden Ausschusses vor. Dieser ist zuständig zur Durchführung der im Vertrag vorgesehenen Beratungen zwischen den Teilnehmerstaaten des Vertrages und zur Erörterung von Fragen, die im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Vertrags entstehen, und setzt sich aus Regierungsvertretern oder besonders ernannten Vertretern jedes Teilnehmerstaates zusammen.

Der Politische Beratende Ausschuß hat damit auch die Aufgaben des Art. 3 wahrzunehmen und fungiert als Konsultationsorgan.

Irgendwelche Entscheidungsbefugnisse stehen dem Konsultationsorgan offenbar nicht zu (1); zumindest enthält der Vertrag keine entsprechenden Bestimmungen.

3. Die Bedeutung des Art. 8

Der Warschauer Pakt wurde unter I als extern wirkender Konsultationsvertrag bezeichnet. Art. 8 veranlaßt hingegen zu einer gewissen Einschränkung. Er enthält nämlich die Erklärung der Vertragsstaaten, auch die Weiterentwicklung und Festigung der wirtschaftlichen und kulturellen Beziehungen untereinander anzustreben. Nimmt man eine stillschweigende Konsultationsverpflichtung an (2), so weist der Vertrag gleichzeitig Züge eines intern wirkenden Konsultationsvertrages auf.

Man kann sagen, daß der Warschauer Pakt durch

---

(1) v.d. Heydte Bd. 1 S. 167

(2) was angesichts des Wortlauts der Erklärung allerdings zweifelhaft ist

Art. 8 "gleichzeitig der allgemeinen internationalen Integration" (1) seiner Mitglieder dient. Dabei muß man sich aber vor Augen halten, daß ein solcher Prozeß im Ostblock auf anderen Grundlagen ruht, als ein ähnlicher Vorgang im westlichen Bereich. Die Ursache dafür liegt in den Besonderheiten des Satellitensystems. Es wird beherrscht vom Befehl der Kommunistischen Partei, der auf die umfassende Gleichschaltung der Satellitenstaaten abzielt. Gegenüber dem "Gesetz der Partei" erscheint der völkerrechtliche Vertrag lediglich als formeller Überbau (2). Es ist somit weniger der Warschauer Pakt als völkerrechtlicher Vertrag, der der "Integration" dient, als vielmehr die Kommunistische Partei.

D. DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHE VERTRAG VOM 22.JANUAR 1963

Den Abschluß der Besprechung einzelner Konsultationsverträge soll die Darstellung des deutsch-französischen Vertrages vom 22.1.1963 bilden, nicht zuletzt deshalb, weil er - wie an anderer Stelle schon mehrfach zur Sprache kam - seiner Struktur und seinem Ziel nach nicht in den Rahmen der übrigen Verträge paßt.

I. Die Entstehung des Vertrages

Des besseren Verständnisses wegen, erscheint es angebracht, die Darstellung mit einem Überblick über die Vorgeschichte des Vertrages zu beginnen.

Der Vertrag verdankt seine Entstehung im Grunde den Vorstellungen des französischen Staatspräsidenten

---

(1) Berber Bd. 3 S. 233

(2) vgl. auch v.d.Heydte, Bd. 1 S. 166

de Gaulle über ein "Europa der Vaterländer", die anläßlich einer Konferenz der Regierungschefs der EWG-Staaten am 1o. / 11. Februar 1961 in Paris zur Ernennung einer Kommission führten, die entsprechende Vorschläge für eine Intensivierung der Zusammenarbeit der EWG-Staaten ausarbeiten sollte. Nach ihrem Leiter, dem Franzosen Christian Fouchet, sprach man von der "Fouchet-Kommission". Der an die Kommission gerichtete Auftrag hatte zwei Leitmotive:

1) organisierte politische Zusammenarbeit
2) regelmäßige Zusammenkünfte der Regierungschefs und Außenminister, die sich auf die Bereiche des Unterrichts, der Kultur und der Forschung erstrecken sollten.

Bereits im November 1961 legte die Kommission einen Entwurf vor. Er sah drei Organe vor:

den Rat, bestehend aus den Staats- oder Regierungschefs und den Außenministern, der regelmäßig zusammentreten sollte,
die Europäische Parlamentarische Versammlung und
die Europäische Politische Kommission.

Hinsichtlich des Rates war vorgesehen, daß zu seinen Beschlüssen Einstimmigkeit erforderlich sein sollte. Abwesende oder sich der Stimme enthaltende Mitgliedstaaten sollten aber auch durch im übrigen einstimmig gefaßte Beschlüsse nicht gebunden sein.

Der Entwurf wurde auf Initiative des damaligen italienischen Außenministers Fanfani durch Verhandlungen zwischen Italien und Frankreich modifiziert. Vor allem ging es dabei darum, wie das Verhältnis der geplanten Union zur EWG gestaltet werden sollte. Da sich de Gaulle schließlich bereit erklärte, entgegen seinen ursprünglichen Wünschen die Wirtschaft ganz in der

Zuständigkeit der EWG zu belassen und auch das Verhältnis zur NATO geklärt werden konnte, stimmten alle sechs Außenminister dem modifizierten Vertragsentwurf zu. Dennoch lehnten Frankreich, Belgien und die Niederlande die Unterzeichnung ab. Frankreich weigerte sich, eine von den übrigen Staaten gewünschte Klausel, mit der eine spätere Integration offengehalten werden sollte, anzuerkennen, während Belgien und die Niederlande erst das Verhältnis zu Großbritannien geklärt wissen wollten.

Auf einer größeren Ebene war der Entwurf damit gescheitert. Frankreich und Deutschland dagegen erklärten, daß sie sich über das Prinzip und die Durchführung der Union einig seien und mit einer zweiseitigen Abmachung beginnen wollten. Das Ergebnis war der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 (1).

II. Der Inhalt des Vertrags

Der Inhalt des Vertrags steht unter zwei leitenden Gesichtspunkten. Der Vertrag ist einmal eine Dokumentation der Aussöhnung beider Staaten (2), zum anderen soll er zu einer Verstärkung der Zusammenarbeit "in dem Bewußtsein, daß eine enge Solidarität die beiden Völker sowohl hinsichtlich ihrer Sicherheit als auch

---

(1) zum Ganzen Voß, ABC der Europaverträge S. 157 ff.

(2) was vor allem in der gemeinsamen Erklärung des deutschen Bundeskanzlers und des französischen Staatspräsidenten anläßlich der Unterzeichnung des Vertrages zum Ausdruck kommt (BGBl. 1963 II, S. 706): "In der Überzeugung, daß die Versöhnung zwischen dem deutschen und französischen Volk, die eine Jahrhunderte alte Rivalität beendet, ein geschichtliches Ereignis darstellt, das das Verhältnis beider Völker zueinander von Grund auf neugestaltet ..." ; vgl. auch Scheuner in "Deutschland und Frankreich im Spiegel des Vertrages" S. 49

hinsichtlich ihrer wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung miteinander verbindet" (1), führen. Dementsprechend bezieht sich das "Programm" des Vertrages (2) auf auswärtige Angelegenheiten, Verteidigung und Erziehungs- und Jugendfragen.

Kapitel I des Vertrages regelt in allen Einzelheiten das zur Durchführung des Programms nötige Verfahren, dessen Kern die regelmäßige Konsultation auf verschiedenen Ebenen ist. Die eingehende Regelung des Verfahrens in Zusammenhang mit der Ausdehnung der Zusammenarbeit auf außenpolitische, militärische und kulturelle Fragen hebt den Vertrag aus der Reihe aller bisher bekannter Konsultationsverträge heraus und läßt die Konsultationsverpflichtung heute in einem neuen Licht sehen.

III. Die einzelnen Verpflichtungen

1. Auswärtige Angelegenheiten

An der Spitze der Bestimmungen betreffend die auswärtigen Angelegenheiten steht die ausdrückliche Konsultationsverpflichtung: "Die beiden Regierungen konsultieren sich vor jeder Entscheidung in allen wichtigen Fragen der Außenpolitik und in erster Linie in den Fragen von gemeinsamem Interesse, um so weit wie möglich zu einer gleichgerichteten Haltung zu gelangen ...".

Dieser allgemeinen Formulierung müßte der rechtsverbindliche Charakter abgesprochen werden, wenn der Vertrag nicht nachfolgend im einzelnen den Bereich

---

(1) a.a.O.
(2) Kapitel II

der Gegenstände enthalten würde, die eine Konsultation veranlassen sollen. Die Konsultationsverpflichtung ist damit hinreichend konkretisiert.

Abschnitt A behandelt nicht nur rein außenpolitische Fragen. Zum Gegenstand der Konsultationsverpflichtung werden auch Fragen der Entwicklungshilfe und allgemeine wirtschaftliche Fragen erklärt (1). Im ganzen zeigt sich das Bestreben, die Zusammenarbeit so umfassend wie möglich zu gestalten.

2. Verteidigung

Im Gegensatz zu Abschnitt A, wo für den Bereich der Außenpolitik ausdrücklich die Konsultationspflicht ausgesprochen ist, fehlt eine entsprechende Bestimmung in Abschnitt B, der sich mit der Verteidigung beschäftigt. Gleichwohl besteht auch insoweit eine echte Konsultationspflicht. Sie ergibt sich hier aus Kapitel I Ziffer 3, wonach "zwischen den zuständigen Behörden beider Staaten regelmäßige Zusammenkünfte auf den Gebieten der Verteidigung usw ..." stattfinden, was im einzelnen näher geregelt wird.

3. Erziehungs- und Jugendfragen

Kapitel II Abschnitt C des Vertrages befaßt sich nicht nur mit Erziehungs- und Jugendfragen, sondern mit allgemeinen kulturellen Fragen, insbesondere auch der Zusammenarbeit auf dem Gebiet der wissenschaftlichen Forschung. Auch hier sind lediglich die anzustrebenden Ziele genannt, ohne daß eine ausdrückliche Konsultationsverpflichtung ausgesprochen ist. Das zu 2. Gesagte gilt

---

(1) Ziffern 3 und 4

aber entsprechend.

IV. Verfahren

Neben der Zielsetzung des Vertrags, die sich in der Einbeziehung der verschiedensten Gebiete in den Bereich der zu beratenden Gegenstände äußert, beansprucht das zur Durchführung des Vertrags in Kapitel I vorgesehene Verfahren Aufmerksamkeit.

Kennzeichnend für das Verfahren ist zweierlei:

Einmal ist grundsätzlich Periodizität der Konsultationen vorgesehen. So haben die Staats- und Regierungschefs mindestens zweimal jährlich zusammenzutreten, die Außenminister mindestens alle drei Monate, ebenso die Verteidigungs- und Armeeminister sowie der französische Erziehungsminister mit einem entsprechenden deutschen Vertreter (1). Daraus ergibt sich gleichzeitig, daß die Konsultation im allgemeinen mündlich, d.h. in Form von Konsultationskonferenzen erfolgt.

Daneben tritt der Konsultationsfall aber auch bei bestimmten Ereginissen ein, was vor allem für das Gebiet der Außenpolitik gilt.

Neben der grundsätzlichen Periodizität der Konsultation ist weiter kennzeichnend die unterschiedliche Ebene, auf der die Konsultation stattfindet. Die Konsultation erfolgt nicht nur durch die Staats- und Regierungschefs und die Minister, sondern auch durch die Generalstabschefs beider Länder. Vor allem ist auffallend, daß auch leitende Beamte der beiden Aussenministerien am Konsultationsverfahren beteiligt

---

(1) ähnliche Regelungen betreffen Konsultationen zwischen den Generalstabschefs und in Erziehungs- und Jugendfra en

sind (1).

V. Beurteilung

Der deutsch-französische Vertrag bietet die Möglichkeit zu einer Zusammenarbeit, wie sie unter Berücksichtigung des Wesens der Konsultationsverpflichtung enger nicht sein kann. Anders als bisherige Verträge, die die Zusammenarbeit auf bestimmte Verträge beschränken, bezieht er nicht nur alles ein, was sonst für die zwischenstaatliche Zusammenarbeit von Wichtigkeit sein kann, sondern geht noch darüber hinaus, indem er die Konsultation auch auf Fragen der Erziehung ausdehnt. Anklänge zu einer ähnlichen umfassenden Zusammenarbeit im Wege der Konsultation finden sich nur in der Erklärung der VIII. Panamerikanischen Konferenz vom 24.12.1938 in Lima betreffend die Vervollkommnung des Konsultationsverfahrens (2), die die Ausdehung des Konsultationsverfahrens auf jedwede wirtschaftliche, kulturelle oder sonstige Frage ermöglichen sollte, "deren Bedeutung dieses Verfahren rechtfertigt und an deren Prüfung oder Lösung die amerikanischen Staaten ein gemeinsames Interesse haben".

Auch das Verfahren des deutsch-französischen Vertrags ist in denkbar umfassender Weise ausgestaltet, ohne deshalb die für das Konsultationsverfahren allgemein kennzeichnende Formlosigkeit zu beseitigen. Vor allem die Regelmäßigkeit der Konsultationstreffen sollte die Kontinuität der Zusammenarbeit gewährlei-

(1) vgl. o. S. 78 ff
(2) Pol. Vertr. III/2 S. 1005

Dennoch hat der Vertrag sein - auch nach dem Willen seiner Schöpfer - eigentliches Ziel, nämlich die Integration beider Länder und darüber hinaus die europäische Integration (1), nicht erreicht. Die Kritiker, die den Vertrag von vornherein als inhaltslos und nichtssagend bezeichnet haben, haben scheinbar Recht behalten. Trotz des Vertrages hat es Unstimmigkeiten gegeben; man denke an die Frage der Anerkennung der Volksrepublik China durch Frankreich im Januar 1964, in der eine Konsultation nicht stattfand, obwohl sich die Verpflichtung hierzu aus Kapitel II Abschnitt 1 Ziffer 1 des Vertrages ergeben hätte.

Am Vertrag selbst kann Kritik nicht geübt werden. Richtig interpretiert, muß er angesichts der sich bietenden Möglichkeiten das mit ihm angestrebte Ziel erreichen. Viel eher scheint dagegen der Grund im mangelnden Verständnis des Vertrages und vor allem der sich aus ihm ergebenden Verpflichtungen zu liegen.

---

(1) dazu FAZ vom 6.7.1964

S C H L U S S B E M E R K U N G

Die mit dem deutsch-französischen Vertrag vom 22. Januar 1963 in der kurzen Zeit seit seinem Inkrafttreten gemachten Erfahrungen geben Anlaß zu einer die völkerrechtliche Konsultationsverpflichtung im allgemeinen betreffenden Schlußbemerkung.

Es hat sich gezeigt, daß der Konsultationsverpflichtung in der Gestaltung der internationalen Beziehungen heute eine herausragende Bedeutung zukommt. Ihrem Wesen entsprechend ist die Konsultationsverpflichtung überall da von Nutzen, wo die Vertragspartner entweder einen engeren Zusammenschluß nicht wünschen oder wo einer intensiveren Bindung gewisse Schwierigkeiten gegenüberstehen, die es erst auszuräumen gilt. Gerade zur Erfüllung dieser Aufgabe erscheint die Konsultationsverpflichtung - mit der notwendigen, auf den Einzelfall zugeschnittenen Modifizierung - in besonderem Maße geeignet. Dabei muß allerdings Klarheit darüber bestehen, daß die Konsultationsverpflichtung selbst bereits ein auf partikuläres Völkerrecht gegründetes rechtliches Band zwischen den Vertragsstaaten schafft, das sich im Konsultationsfall in den Pflichten zur Information, Argumentation und Koordination konkretisiert.

Ebenso aber muß man sich darüber im klaren sein, daß die Wirksamkeit der Konsultationsverpflichtung sich nicht auf die drohung mit - grundsätzlich zulässigen - Sanktionen stützen kann. Mehr als bei anderen völkerrechtlichen Verträgen ist, wie dargelegt wurde, die Möglichkeit begrenzt, der Verpflichtung durch die Drohung von Sanktionen zur Wirksamkeit zu verhelfen. Die

besonderen rechtlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit einer Sanktion einerseits und die Eigentümlichkeiten der sich aus der Konsultationsverpflichtung ergebenden Einzelpflichten andererseits lassen der Sanktion als Zwangsmittel nur wenig Raum.

Wenn Verdroß (1) davon spricht, daß die Wirksamkeit des Völkerrechts letztlich nicht von den Sanktionen, sondern von der Achtung der Staaten vor dem Recht abhängig ist, so gilt dieser Satz umso mehr für die Konsultationsverpflichtung, wo die Möglichkeit, zu Sanktionen zu schreiten, an sich bereits begrenzt ist. Die Wirksamkeit der Konsultationsverpflichtung ist in besonderer Weise mit der bona fides der Vertragsstaaten verknüpft. Ohne dessen Achtung wird in der Tat jede Konsultationsverpflichtung inhaltslos und leer bleiben.

---

(1) Verdroß-Verosta-Zemanek S. 66o

A B K Ü R Z U N G E N

AdV	Archiv des Völkerrechts
ANZUSV	Pazifischer Sicherheitspakt zwischen dem Australischen Bund, dem Dominion Neuseeland und den USA vom 1. September 1951
BGBl.	Bundesgesetzblatt
EA	Europa-Archiv
EGKStV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18. April 1951
EURATOMV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft vom 25. März 1957
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957
FAZ	Frankfurter Allgemeine Zeitung
FN	Fußnote
FW	Friedenswarte
HdB	Handbuch
HdBNATO	Handbuch der NATO
IAJYB	Inter-American Juridical Yearbook (Annuario Jurídico Interamericano)
Int.Con.	International Conciliation
Int.Leg.	International Legislation
Int.Org.	International Organization

NATOV	Nordatlantikvertrag vom 4. April 1949
OAS	Organisation der amerikanischen Staaten
Pol. Vertr.	Politische Verträge
RdC	Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye
ReVP	Revista Peruana de Derecho Internacional
RF	Rundfrage der "Friedenswarte" über das Problem der Konsultation, FWXXXIX (1939) S. 1 ff.
SEATOV	Südostasienpakt vom 8. Sept. 1954
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
UN Series	United Nations Treaty Series
VBS	Satzung des Völkerbundes
WPolQ	The Western Political Quarterly
ZaöRVR	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

L I T E R A T U R

A l b i n Pierre — Les Grands Traités Politiques - Recueil des principaux textes diplomatiques depuis 1815 jusqu'à nos jours, Paris 1912

A n t e l o Mario — La técnica consultativa en el Derecho Gentes, Rosario, Universidad Nacional del Litoral, 1938

B a r a n d o n Paul — Das System der politischen Staatsverträge seit 1918, Stuttgart 1937

B e r b e r Friedrich — Lehrbuch des Völkerrechts, 3 Bde., München und Berlin 1960/62/64

B l u n t s c h l i Johann — Das moderne Völkerrecht der zivilisierten Staaten als Rechtsbuch dargestellt, 3. Aufl. Nördlingen 1878

B o u r q u i n Maurice — Le "Concert européen" au XIX^{e} siècle, in: Rechtsfragen der internationalen Organisationen, Festschrift für Hans Wehberg zu seinem 70. Geburtstag (1956), S. 89 ff.

B r ü e l Erik — Die juristische Bedeutung des Nordatlantikpaktes, AdV 4 (1953/54) S. 288 ff.

Bundesgesetzblatt seit 1949

B u s t a m a n t e y Sirven	Tratado de derecho internacional público, 5 Bde., Havanna 1934/36/37/38
C a n y e s Manuel	Transformación jurídica del Sistema Inter-Americano en el trienio de 1945 a 1948, IAJYB 4 (1952/54) S. 18 ff.
C e l o w s k y Boris	Das Münchener Abkommen 1938, Stuttgart 1958
D a h m Georg	Völkerrecht, 3 Bde., Stuttgart 1958/61
D a v i e s Harold E.	The Charter of the Organization of American States, WPolQ 1 1948 S. 439 ff.
Deutschland und Frankreich im Spiegel des Vertrages, Heft 15 der Schriftenreihe des Deutschen Rates der Europäischen Bewegung, Bonn 1963	
D u p u y René-Jean	Le nouveau Panaméricanisme. L'évolution du système interaméricain vers le fédéralisme, Paris 1956
E n g e l Franz-Wilh.	Handbuch der NATO, Frankfurt 1957
E u r o p a	Dokumente zur Frage der europäischen Einigung, Bde. 1 - 3 München 1962
E u r o p a - A r c h i v	Zeitgeschichte, Zeitkritik, Verwaltung, Wirtschaftsaufbau, herausgegeben von Wilhelm Cornides seit 1946
F e r n a n d e z - S h a w Felix	La Organización de los Etados Americanos (O.E.A). Una nueva visión de América, Madrid 1959

F r e e m a n A.N.	La competencia general del Consejo de la Organización de los Etados Americanos con respecto a cuestiones de índole política, RevP 1o (195o) S. 3 ff.
G e b h a r d t Bruno	Handbuch der deutschen Geschichte, 4 Bde., 8. Auflage Stuttgart 196o bis 1962
G o o d h a r t Arthur	The Northern Atlantic Treaty of 1949, RdC 79 (1951 II) S. 183 ff.
G u g g e n h e i m Paul	Lehrbuch des Völkerrechts, 2 Bde. Basel 1948/51
G u g g e n h e i m - B i n d s c h e d l e r,	Traité de droit international public, 2 Bde., Genf 1953/54
v.d. H e y d t e Friedrich A. Frh.,	Völkerrecht, 2 Bde., Köln 1958/6o
I n t e r n a t i o n a l - L e g i s l a t i o n	A collection of the texts of multipartite international instruments of general interest, edited by Manley O. Hudson, Vol. 1 - 9 (1931 - 195o), Washington
J e s s u p Philip C.	La méthode des Consultations, in: Maurice Bourquin, La Sécurité Collective, Paria 1936, S. 76 ff.
M e y e r - L i n d e n b e r g Hermann	Die Friedenssicherung im amerikanischen Regionalsystem, ZaÖRVR 17 (1956/57) S. 546 ff.
"	Die VIII. Panamerikanische Konferenz zu Lima (9. bis 27. Dezember 1938), FW XXXIX (1939) S. 144 ff.

M e y e r - L i n d e n b e r g Hermann	Völkerrecht, Stuttgart 1957,
M o s l e r Hermann	Die Großmachtstellung im Völkerrecht, Heidelberg 1949,
N u ß b a u m Arthur	Geschichte des Völkerrechts, München 196o
O p p e n h e i m - L a u t e r p a c h t,	International Law, 2 Bde., London - Neu York - Toronto 1955/52
P a d e l f o r d Norman	Political Cooperation in the North Atlantic Community, Int. Org. 9 (1955) S. 353 ff.
P o l i t i s c h e V e r t r ä g e	Eine Sammlung von Urkunden, herausgeg. von Viktor Bruns, bearbeitet von Georg von Gretschaninow, Bde. 1 - 3 1936 bis 1942, Berlin,
S c e l l e Georges	Manuel de Droit International Public, Paria 1948,
S c h i n d l e r Dietrich	Die Schiedsgerichtsbarkeit seit 1914, Stuttgart 1938
S c h n a b e l Franz	Deutsche Geschichte im 19. Jahrhundert, 4. Bde. Freiburg 1959/49/54/55
S t o n e Julius	Legal Controls of International Conflict, London 1954
S t r u p p - S c h l o c h a u e r	Wörterbuch des Völkerrechts, 3 Bde. und 1 Reg. Bd., 2. Auflage Berlin 196o/61/62/62

U n i t e d - N a t i o n s T r e a t y - S e r i e s — Treaties and international agreements registered or filed and recorded whith the Secratariat of the United Nations. Vol 1 (ff.) 1946 - 1947 (ff.)

U l l o a Alberta — Derecho internacional público Madrid 1957

V e r d r o ß - V e r o s t a - Z e m a n e k, — Völkerrecht, 5. Aufl., Wien 1964

V o ß Joachim — ABC der Europ-Verträge, München 1964,

W e h b e r g Hans u.a. — Eine Rundfrage der "Friedenswarte" über das Problem der Konsultation , FW XXXIX (1939) S. 1 ff.

W e n g l e r Wilhelm — Völkerrecht, 2 Bde., Berlin-Göttingen-Heidelberg 1964,

W h i t a k e r Arthur P. — Development of American Regionalism: OAS Int. Con. No. 469 (1951) S. 14o ff.

Z i e t z s c h m a n n Hanni — Die völkerrechtliche Garantie seit den Locarnoverträgen, Basel 1958

D i e Z u s a m m e n s c h l ü s s e u n d P a k t e d e r W e l t — ohne Verf., 6. Aufl. Bonn-Wien-Zürich 1961

I N H A L T

Einleitung 1

Anlaß der Arbeit; Bedeutung der Konsultationsverpflichtung; Behandlung in der Literatur; Plan der Darstellung

Erster Hauptteil: Die Grundlagen 6

I. Unterabschnitt: Die Konsultation 6

A. Der Begriff der Konsultation 6

I. Allgemeines 6

II. Etymologie 6

III. Die heutige Bedeutung 7

1. Allgemeiner Sprachgebrauch 7

2. Rechtssprache 8

IV. Der Begriff der völkerrechtlichen Konsultation 9

1. Definitionen in der Literatur 9

2. Der Begriff der Konsultation in Verträgen und Erklärungen 12

3. Kritik 15

4. Der eigene Standpunkt: Merkmale der Konsultation 15

a) Das Verfahren: Beratung 16

aa) Grundsatz der Gegenseitigkeit 16

bb) Grundsatz der Gleichheit 17

cc) Grundsatz des gemeinsamen Interesses 18

b) Das Ziel: Herbeiführung einer gemeinsamen Haltung 2o

c) Die Partner: Organe von Völkerrechtssubjekten 21

5. Ergebnis 25

B. Die Erscheinungsformen der Konsultation im zwischenstaatlichen Verkehr 25

I. Die "fakultative" Konsultation 25

II. Die "obligatorische" Konsultation 26

II. Unterabschnitt: Die Konsultationsverpflichtung 28

A. Der Begriff der Konsultationsverpflichtung 28

I. Allgemeines 28

II. Die Quelle der Verpflichtung 28

1. Die Meinungen 28

a) Völkergewohnheitsrecht 28

b) Der völkerrechtliche Vertrag 29

2. Der eigene Standpunkt 3o

3. Einteilung der Konsultationsverträge 33

a) Bilaterale und multilaterale Konsultationsverträge 34

b) Echte und unechte Konsultationsverträge 34

c) Konsultationsverträge zum Zweck der Zusammenarbeit - Konsultationsverträge zum Zweck der Streitbeilegung 36

d) Intern und extern wirkende Konsultationsverträge 37

B. Die Geschichte der Konsultationsverpflichtung 39

I. Allgemeines: Die Konsultation in der Geschichte des Völkerrechts 39

II. Die Entwicklung der Konsultationsverpflichtung 4o

1. Die Anfänge im 19, Jahrhundert 4o

2. Die weitere Entwicklung im 2o. Jahrhundert 45

a) Zwischen den beiden Weltkriegen 45
b) Nach dem zweiten Weltkrieg 47

3. Die Entwicklung in Amerika 49

C. Der Rechtscharakter der Konsultationsverpflichtung 53

I. Allgemeines 53

II. Die Einwände 54

III. Die Lösung nach allgemeinem Völkerrecht 56
1. Das Problem der Sanktionen 56
2. Programmatische Erklärungen 59

D. Der Rechtsinhalt der Konsultationsverpflichtung 6o

I. Allgemeines 6o

II. Die einzelnen Verfahrensabschnitte 61
1. Der Konsultationsfall 61
a) Der Anknüpfungspunkt: Internationales Ereignis 62
b) Der Anknüpfungspunkt: Periodizität 63
c) Der Anknüpfungspunkt: Übrige Fälle 64

2. Die Beratung 65
a) Allgemeines 65
b) Das Wesen der Beratung 65
c) Die rechtliche Einordnung 67
aa) Der Standpunkt Antelos 67
bb) Der eigene Standpunkt 68
aaa) Pflicht zur Information 68
bbb) Pflicht zur Argumentation 69
ccc) Pflicht zur Koordination 69

3. Die Rechtslage nach erfolgter Beratung 7o

III. Vertragsverletzungen und ihre Folgen 71
1. Möglichkeiten der Verletzung 72

2. Die Folgen 73
a) Sanktionen 73
b) Besonderheiten 75

E. Das Konsultationsverfahren 76

I. Grundsatz der Formfreiheit 76

II. Besonderheiten 76
1. Die Konsultationstreffen 77
a) Der Kongreß 77
b) Die Konferenz 77
2. Die schriftliche Konsultation 77
3. Das Konsultationsorgan 78
a) Regel 78
b) Der Konsultativrat 78
c) Neuere Entwicklung 78

Zweiter Hauptteil: Die Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis 8o

Vorbemerkung 8o

I. Unterabschnitt: Die Bedeutung der Konsultationsverpflichtung in der Staatenpraxis 8o

A. Allgemeines 8o

B. Konsultation und friedliche Streiterledigung 81

I. Allgemeines 81

II. Die Methoden der friedlichen Streiterledigung 82
1. Der diplomatische Weg im besonderen 83
2. Das Güteverfahren im besonderen 84
3. Konsultation und diplomatische Verhandlungen 85
4. Konsultation und Güteverfahren 86
5. Ergebnis 87

C. Konsultation und internationale Zusammenarbeit 88

I. Allgemeines 88

II. Konsultation und kollektive Verteidigung 9o

III. Konsultation und Integration 92

D. Ergebnis 93

II. Unterabschnitt: Einzelne Verträge 94

A. Allgemeines 94

B. Westliche Verteidigungsorganisationen 94

I. Die NATO 94
1. Allgemeines: Art des Vertrages 94
2. Besonderheiten 95
a) Rechtscharakter 95
b) Verfahren 96
c) Bedeutung 96

II. Der Rio-Pakt 98
1. Allgemeines 98
2. Besonderheiten 99
a) Verfahren 99
b) Befugnisse 1o1

C. Der Warschauer Pakt 1o2

I. Allgemeines 1o2

II. Besonderheiten 1o3
1. Die Regelung der Konsultationspflicht in Art. 3 1o3
2. Das Konsultationsorgan 1o4
3. Die Bedeutung des Art. 8 1o4

D. Der deutsch-französische Vertrag vom 22. Januar 1963 1o5

I. Die Entstehung des Vertrages 1o5

II. Der Inhalt des Vertrages 1o7

III. Die einzelnen Verpflichtungen 1o8
1. Auswärtige Angelegenheiten 1o8
2. Verteidigung 1o9
3. Erziehungs- und Jugendfragen 1o9

IV. Verfahren 11o

V. Beurteilung 111

Schlußbemerkung 113

Abkürzungen 115

Literatur 117

L e b e n s l a u f

Ich bin am 3o. Januar 194o in Auschowitz, Kreis Marienbad/CSSR, als Sohn des Dipl. Ing. Josef Möstl und dessen Ehefrau Therese, geb. Feierfeil, geboren. Nachdem ich zunächst in Horschau, Kreis Bischofteinitz/CSSR, aufgewachsen war, kam ich im Jahr 1946 nach Herbertshofen in Bayern. Dort besuchte ich von 1946 bis 195o die Volksschule. Im Jahr 195o zog ich nach Günzburg/Do. und trat in die dortige Oberrealschule über. 1959 erwarb ich das Reifezeugnis und begann im Wintersemester 1959/6o das Studium der Rechtswissenschaften an der Universität München. Im Sommersemester 1961 setzte ich mein Studium an der Universität Würzburg fort und legte nach dem 7. Semester im Jahr 1963 die erste juristische Staatsprüfung in Würzburg ab. Seit 1. Oktober 1963 befinde ich mich als Rechtsreferendar im Vorbereitungsdienst des Freistaates Bayern.

VERVIELFÄLTIGUNG
Schmitt u. Meyer
Würzburg
Moltkestraße 10

VERVIELFÄLTIGUNG
Schmitt u. Meyer
Würzburg
Moltkestraße 10